

Nr. 3 Oktober
74. årgang 2001

Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag

Øko no & mi & Poli tik

Økonomi & Politik 2001

74. årgang nr. 3. September 2001

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfunds-
økonomi, Formand: Professor Niels
Kærgård, Økonomisk Institut, Konge-
lig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Kontorchef Peter Nedergaard,
Arbejdsministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K.
Telefon 33 92 59 00
E-mail: pne@am.dk

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut
for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for
Organisation og Arbejdssociologi,
Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk
Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk
Institut, Kongelig Veterinær- og
Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut
for Statskundskab, Københavns
Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for
Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for
Udenrigshandel, Handelshøjskolen
i København
- Direktør Peter Wendt, Investerings-
Forenings Rådet

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 33 13 55 00
Telefax 39 13 55 55
e-mail: oekpol@djoef.dk
http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/

Abonnement for 2001:

- Privatpersoner: kr. 350,00
 - Institutioner, organisationer,
virksomheder: kr. 425,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 1

John Maynard Keynes (1883-1946) Århundredets makroøkonom 2

Jesper Jespersen

CO₂-afgifter i et public choice perspektiv 10

Lene Hjöllund & Gert Tinggard Svendsen

Kinas vej mod WTO 20

Jens Peter Fage Madsen

Teknologisk udvikling og udenrigshandel med halvfabrikata 30

Teit Lüthje

KRONIK Politisk kronik 1. halvår 2001 43

Lars Bille

ANMELDELSER 56

- The European Anarchy Europe's Hard Road into High Politics
- Udviklingslinier i økonomisk teori
- Den dansk model lokalt og regionalt. Konsensus og samarbejde
i arbejdsmarkedspolitiske netværk
- Demokrati fra neden. Casestudier i en dansk kommune
- Partisystemet under forandring

Forord

I den første artikel analyserer Jesper Jespersen James Maynard Keynes' økonomiske bidrag. Han påpeger, at Keynes satte den makroøkonomiske dagsorden med udgivelsen af *The General Theory* i 1936. Heri påviste han, at den neoklassiske makromodel indeholdt to grundlæggende fejl, der skyldtes antagelsen om: markedsligevægt og fuld forudseenhed. Alligevel bygger de i dag dominerende makromodeller (generelle ligevægtsmodeller) fortsat på de oprindelige neoklassiske antagelser blot med nye navne: 1) full market clearing og 2) rationelle forventninger. Det egentlige modelmæssige gennembrud for Keynes' makroøkonomiske teori, har vi således ifølge Jesper Jespersen stadig til gode.

I den anden artikel analyserer Lene Hjøllund og Gert Tinggaard Svendsen CO-2-afgifterne i et public choice-teoretisk perspektiv. Analysen bekræfter teorien. Ensartede afgifter, som økonomerne længe har anbefalet, er ikke blevet gennemført. I Danmark er afgiften for husholdningerne fx ni gange større end for industrien. Det samme forhold gør sig gældende i en række andre OECD-lande. Forklaringen er, at industrien er langt stærkere organiseret end husholdningerne. I forhold til industrien ville det være mere optimalt at udforme et marked for forureningstilladelser.

Jens-Peter Fage Madsen beskæftiger sig i den tredje artikel med relationerne mellem WTO og Kina og herunder særligt Kinas mulige op-

tagelse i verdenshandelsorganisationen. I den forbindelse analyserer han især USA's rolle som en nøgelfaktor i forklaringen på om og på hvilke betingelser Kina kan optages i WTO. På dette område er der en forskel mellem Clinton-administrationen, hvor man så på Kina som en strategisk partner, mens Bush-administrationen betragter Kina som en konkurrent såvel politisk som økonomisk.

Endelig analyserer Teit Lüthje den teknologiske udvikling og handel med halvfabrikata. Han konkluderer, at ved sammenstilling af graden af intra-industriel handel med halvfabrikata med landenes antal af anmeldte patenter, var det overordnede indtryk, at samhandelen med de lande, i forhold til hvilke Danmark er på et teknologisk højere udviklingsniveau, kendetegnet ved inter-industriel handel, mens samhandelen med de lande, i forhold til hvilke Danmark har et teknologisk lavere udviklingsniveau, er kendetegnet ved intra-industriel handel. Da samhandelen med de sidstnævnte lande udgør over halvdelen af den samlede danske udenrigshandel med halvfabrikata, er der tale om, at handelen med halvfabrikata overfører teknologisk viden til dansk økonomi.

Lars Bille afslutter nummeret med en politisk kronik om 1. halvår af 2001.

Peter Nedergaard
Redaktør

John Maynard Keynes (1883-1946)

Århundredets makroøkonom¹

Af Jesper Jespersen, cand.polit, ph.d., professor ved Institut for Samfundsvidenskab, Roskilde Universitetscenter

1. Indledning

Den britiske økonom John Maynard Keynes (1883-46) har det til fælles med bl.a. Adam Smith og Karl Marx, at nogle samfundsforskere har et så stærkt nedvurderende syn på kvaliteten af deres bidrag til den økonomiske teori, at de vælger helt at ignorere dem.

For mig står det således som et paradoks, at da den lange genopbygningskonjunktur, der kendetegnede de første 25 år efter krigens afslutning, var ved at klinge ud, blev Keynes »den moderne makroøkonomiske teoris fader« anset for at være forældet.

Begrundelsen herfor angives at være, at Keynes i sit hovedværk fra 1936 *The General Theory of Employment, Interest and Money* ikke havde givet noget direkte svar på inflationsproblemet (i 1970'erne). Det havde han af gode grunde ikke; for 1930'erne var netop karakteriseret ved høj arbejdsløshed bl.a. forårsaget af faldende priser. Keynes' kritikere valgte at negligere, at han både i 1923 i kølvandet på inflationsbølgen efter 1. Verdenskrig, i bogen *A Tract on Monetary Reform*, og ved udbruddet af 2. verdenskrig i pamfletten *How to pay for the War*, havde leveret skarpe teoretiske analyser af inflationens årsager og konsekvenser.

Den lange opgangsperiode i Vesteuropa efter 2. Verdenskrig havde stort set været selv-kørende skabt af det enorme (gen)investeringsbehov, som krigens ødelæggelser havde efterladt og som delvist blev finansieret af den amerikanske Marshall-hjælp. I den »gyldne« vækstperiode var politikernes opgave indskrænket til blot at »finjustere« konjunkturudviklingen via skattestigninger og offentlige budgetoverskud. Den tilsyneladende succes af disse mindre indgreb var politikkerne ikke sene til at udlægge som et resultat af deres indsats. De legitimerede de øgede offentlige udgifter og de stigende skatter med de nye »keynesianske« teorier, der blev udlagt som udelukkende et spørgsmål om at styre efterspørgslen i samfundet. Opstod der f.eks. en tendens til stigende arbejdsløshed, så skulle der ifølge disse »pseudo-keynesianske« teorier »blot« hældes mere kul på økonomien via de offentlige budgetter.

Da både inflation og arbejdsløshed så virkeligt satte ind fra midten af 1970'erne, viste det sig ikke at være slet så enkel en sag at bygge bolværk mod den makroøkonomiske ubalance. Socialdemokraterne var i denne periode politisk dominerende og havde regeringsmagten i en række toneangivende vestlige lande (Tyskland, Storbritannien, de nordiske lande). De søgte at fastholde den

fulde beskæftigelse ved en massiv pengeudpumpning over de offentlige budgetter i »Keynes' navn«. Det mislykkedes som bekendt. Både højre- og venstrefløj af det politiske spekter forviste efterfølgende Keynes til skammekrogen. 1970ernes og 1980ernes økonomiske kriser, domineret af høj inflation, valutasystemets sammenbrud og stigende arbejdsløshed blev efterfølgende forklaret ved en overdreven »keynesiansk« politik. Hermed svandt også idéen om, at efterspørgselsstyring overhovedet kunne bruges til sikring af den »fulde« beskæftigelse.

Dette udviklingsforløb er en del af baggrunden for, at der i dag fortsat sættes lighedstegn mellem en Keynes-inspireret økonomisk politik og en »uansvarlig« omgang med de offentlige finanser. Hvilket bl.a. den (forhenværende) tyske finansminister Oskar Lafontaine fik at føle, da han kom for skade at nævne, at han var inspireret af Keynes.

Men for kritikerne af den keynesianske makroteori og navnlig af dens konklusion om, at en aktiv økonomisk politik er nødvendig, når efterspørgslen svigter, var den stigende inflation et tilstrækkeligt argument til at lægge afstand til hele makroteorien. Først kritiserede monetaristerne, at Keynes havde fastholdt den marshallianske pristeori: at priserne bliver bestemt af de marginale omkostninger, hvilket vil sige af det nominelle lønniveau. Monetaristerne (Milton Friedman m.fl.) ønskede at genoplive kvantitetsteorien, hvor prisniveauet er bestemt af den eksogent givne pengemængde. Denne kritik blev hurtigt fulgt op af nyklassikernes (Robert Lucas m.fl.) efterlysning af et rationelt mikroøkonomisk fundament for makroteorien suppleret med en rationel forventningsdannelse.

En kritik, der lykkedes i en sådan grad, at Keynes' oprindelige bidrag røg ud af stort set alle lærebøger. Keynes-modellen fremstilles i dag som en variant af den oprindelige neoklassiske makromodel, hvor det blot antages, at lønniveauet kan være ufleksibelt og

herved forårsage ufrivillig arbejdsløshed. I denne makromodel kan økonomisk politik kun midlertidigt – om overhovedet – mindske arbejdsløsheden; hvorimod ekspansiv finans- eller pengepolitik vil sætte sig *varige* spor i form af (en forstærket) inflation.

2. The General Theory indeholder en systemanalyse

Nu forholder det sig faktisk således, at i Keynes' originale økonomiske teorier må man lede forgæves efter en anbefaling af at benytte offentlige budgetunderskud, som et redskab til regulering af konjunkturudviklingen. Kikker man i hovedværket, er der sige og skriver ét kapitel ud af bogens 24, der overhovedet omhandler konjunkturregulering, og hvor det anbefalede middel er styring af de private investeringer via pengepolitikken. Kun i de tilfælde, hvor pengepolitikken er blokeret af enten den pengepolitiske ledelse eller af spekulation, kan det komme på tale at benytte finanspolitikken.

De øvrige 23 kapitler af bogen er en teoretisk analyse af, hvorledes det kapitalistiske markedssystem fungerer. Det er en beskrivelse af hvilke mekanismer, der bestemmer beskæftigelsen i en markedsbaseret økonomi med decentral beslutningsstruktur baseret på privat ejendomsret. Keynes havde derfor ikke en generel antagelse om et stift lønniveau. Tværtimod er han meget omhyggelig med at beskrive konsekvenserne af såvel variable som fuldt fleksible lønninger og betydningen heraf, ikke mindst for forventningsdannelsen.

3. Systemfejl nr. 1

Keynes er i General Theory først og fremmest systemanalytiker. Det er modstillingen af på den ene side den decentrale markeds-mæssige organisering af samfundsøkonomien og så på den anden side behovet for makroøkonomisk balance i form af fuld beskæftigelse, lav inflation, betalingsbalance-ligevægt, der er i centrum for hans analyse.

Her var det, at Keynes' analyse lagde en ny dimension til datidens økonomiske doktriner. Han tog afsæt i den for så vidt simple konstatering, at »laissez-faire« politikken har som forudsætning, at prissystemet under ideelle forhold ville kunne fungere perfekt på alle markeder. Eller sagt med andre ord, at der rent faktisk hersker en lærebogslignende fuldkommen konkurrence i hele økonomien. Altså, at ingen virksomhed, organisation eller institution er så dominerende, at den kan øve en direkte indflydelse på prisudviklingen. At det ikke forholder sig således i praksis turde være åbenbart.

Vi har her at gøre med det fænomen, der kunne kaldes markedsøkonomiens systemfejl nr.1. Idéen om, at der skulle kunne herske fuldkommen konkurrence er en illusion, som både Smith og Marx empirisk havde afvist bl.a. på grund af den private ejendomsret til produktionsmidler (jord og maskiner).

Erkendelsen af systemfejl nr.1, fraværet af fuldkommen konkurrence på et eller flere markeder, har efterfølgende resulteret i en række nye forskningsresultater til forståelse af, hvorledes markeder (bl.a. arbejdsmarkedet) rent faktisk fungerer i moderne samfundsøkonomier. Dette arbejde har dog endnu ikke sat sig afgørende spor i de generelle ligevægtsmodeller (AGL-modellerne).

4. Systemfejl nr. 2

Men af endnu større teoretisk betydning, så bygger de neoklassiske AGL-modeller udover forudsætningen om det perfekt fungerende markedssystem også på antagelsen om, at alle, husholdninger, virksomheder og hvem der i øvrigt opererer på markederne, har fuld information om det økonomiske systems generelle ligevægt. Det der i dagens fagjargon sammenfattes ved begrebet *rationelle forventninger*. Det forhold, at alle aktører inden for modellens rammer kender samtlige priser, beskæftigelses- og produktionsmuligheder i dag og i fremtiden. Det turde være lige så

åbenbart, at ingen markedsdeltager i praksis kan besidde en sådan viden, uanset om økonomien i øvrigt måtte være karakteriseret ved »fuldkommen konkurrence«. Selv nok så vel-fungerende markedsmekanismer på mikroniveau kan ikke tilvejebringe den nødvendige forhånds- information, der skal til for at sikre, at makroefterspørgslen netop vil matche makroudbudet ved fuld beskæftigelse.

5. Det er den neoklassiske makromodels systemfejl nr.2.

Keynes's bidrag til den økonomiske viden-skab er påpegningen af, at selvom der måtte blive etableret fuldkommen konkurrence på alle markeder, altså at systemfejl nr.1 blev overvundet,² så ville der fortsat mangle en »mekanisme«, der sikrer, at de decentrale, mikrobaserede beslutninger vil matche hinanden på makroniveau. Markedsøkonomien risikerer, hvis den bliver overladt til sig selv, som det netop var tilfældet i 1930erne (og som det atter har været tilfældet i mange EU-lande i 1980erne og 1990erne), at havne i en fastlåst tilstand med betydelig arbejdsløshed, hvor markedskræfterne er lammede af forkerte (makro)prissignaler. Lige så effektivt markedsmekanismen kan fungere på de enkelte delmarkeder, lige så ubehjælpssomme vil markedskræfterne være med hensyn til koordination af priserne på makroplan.

Systemfejl nr. 2 har naturligvis størst betydning for prisdannelsen på de »store« markeder (arbejds-, kapital-, valuta- og boligmarkedet), fordi de »forkerte« priser giver »falske« signaler til mange markedsdeltagere, hvilket netop på disse markeder får særligt vidtrækkende makroøkonomisk konsekvenser. På arbejdsmarkedet kan ændringer i pengelønnen ikke umiddelbart sikre ligevægt mellem udbud og efterspørgsel af arbejdskraft; for et fald i (real)lønnen sikrer ikke automatisk at den effektive efterspørgsel efter varer og tjenester øges – snarere tværtimod. På kapitalmarkedet kan renten heller ikke sikre ligevægt mellem reale investeringer og

finansiel opsparring i den private sektor. Valutakursen sikrer ikke ligevægt på betalingsbalancens løbende poster (import og eksport af varer og tjenester) osv., osv.

Keynes' analyse afdækkede den vidtrækkende betydning af disse to – i forhold til virkeligheden – bristede antagelser, som den neoklassiske makromodel byggede på. Det måtte indebære, efter Keynes' mening, at »Laissez-faire«-politik havde spillet fallit³. De to »systemfejl« implicerer, at markedsbaserede økonomier ikke er selvregulerende, navnlig ikke på makroniveau. Prissystemet kan derfor ikke – i dobbelt forstand – på egen hånd klare koordinationen af de samlede økonomiske aktiviteter, så fuld beskæftigelse kan sikres.

Denne konklusion udelukker på den anden side ikke, at markedsøkonomier i perioder kan udvise en form for makroøkonomisk balance, således som det stort set var tilfældet i de første par årtier efter 2. Verdenskrig – og i USA i 2. halvdel af 1990'erne. At denne tilstand skulle kunne vare evigt, ville dog, ifølge Keynes, være meget lidt sandsynligt. Overlades markedsøkonomien til sig selv er der langt snarere en risiko for, at økonomien gang på gang vil køre fast med høj arbejdsløshed, som den ikke ved egen kraft kan trække sig fri af. Omvendt vil økonomien også kunne havne i en situation med vedvarende overefterspørgsel og tendens til kraftig inflation, som det var tilfældet i slutningen af 1960'erne. I begge situationer vil markedsøkonomien have brug for en »hjælpende« hånd til at skabe makroøkonomisk balance. Selvom man bør være meget forsigtig med ukritisk at overføre teorier, der er mere end 50 år gamle til den aktuelle situation, så synes de ovenfor nævnte systemfejl i høj grad stadig at gøre sig gældende. Man kan faktisk hævde, at i takt med stigningen i arbejdsdeling, specialisering og øget international handel er konsekvenserne af begge systemfejl blevet endnu mere vidtrækkende, end de var

for 60 år siden. Ingen vil i dag med rimelighed kunne hævde, at den måde markederne fungerer på blot tilnærmelsesvist minder om »fuldkommen konkurrence«, selvom det tilstræbes både internationalt (inden for WTO) og regionalt (ved bl.a. EU-kommissionens til tider heroiske indsats for at komme de værste monopoliseringstendenser til livs) gennem øget afregulering og liberalisering. En udvikling, der dog aldrig vil kunne afhjælpe systemfejl nr. 2, hvorfor den øgede liberalisering i sidste ende i stedet kan bidrage til en destabilisering af hele verdensøkonomien.

6. Keynes analyserede systemfejl

Det, Keynes satte fokus på, var med andre ord *ikke* en analyse af de uundgåelige, men mindre konjunkturbevægelser. Det var slet ikke en økonomisk politik, der mindede om 1960'ernes »fine-tunings«-politik, der var indeholdt i hans hovedværk fra 1936, men derimod en diskussion af de iboende systemfejl. Ikke mindst i lyset af krisen i 1930'erne var det blevet åbenbart, at systemfejl nr. 2 spillede en langt større rolle, end det hidtil havde været antaget i den økonomiske litteratur. Heraf fulgte den helt afgørende konklusion, at markedssystemet ikke er selvregulerende. En konklusion der, som nævnt, er uafhængig af omfanget og karakteren af systemfejl nr. 1. For selv om det virkelig skulle lykkes for WTO og EU-kommissionen at perfektionere alle markeder – herunder arbejdsmarkedet, så ville den manglende makroøkonomiske balance blot resultere i, at risikoen for større fluktuationer i både opad- og nedadgående retning i priser og lønninger blev forstærket. Dette var faktisk en del af problemet i 1920'erne og 1930'ernes England, at priser og lønninger først steg dramatisk, for dernæst at udvise et langstrakt forløb med faldende priser. Her så Keynes organisationerne på arbejdsmarkedet som et muligt bolværk, der i det mindste kunne lægge en dæmper på disse løn- og prisbevægelser i såvel opad- som nedadgående retning. En styrkelse af de »blinde« markeds kræfter ville derimod blot

have forstærket tendenserne til fortsat deflation (eller fortsat inflation).

Denne konklusion bragte ham i skarp opposition til den i mellemkrigstiden herskende visdom på »økonombjerget«, hvor der næredes en klippefast tro på, at markedssystemet – også makroøkonomisk betragtet – var selvregulerende, og at den eneste rigtige økonomiske politik – bortset fra lidt udjævning af konjunkturbevægelser – derfor måtte være en »Laissez-faire« politik. Ethvert politisk indgreb ville, ifølge den ortodokse teoriopfattelse, indebære en risiko for, at markedsøkonomiens selvjusterende mekanismer blev hindret i at fungere.

Det er på denne baggrund, at Keynes i 1930'erne ser staten som en mulig stabiliserende faktor i det makroøkonomiske system. Dette udelukker naturligvis ikke, at staten, hvis den ikke har forstået karakteren af systemfejl 2, kan føre en fejlagtig økonomisk politik, der blot yderligere destabiliserer udviklingen. Det var jo indførelsen af guldfo- den og kravet om permanent budgetbalance (the Treasury View), der øvede en direkte og skadelig indflydelse på krisens omfang i 1930'erne.

Det tog Keynes mere end 15 år teoretisk at gennemarbejde analysen af det økonomiske system så grundigt, at han kunne nå til denne helt afgørende forståelse af markedsøkonomiens muligheder og begrænsninger. Han skrev igennem disse 17 år noget der vel nærmest kan karakteriseres som en føljeton – begyndende i 1919 med »The Economic Consequences of the Peace« afsluttende i 1936 med »The General Theory of Employment, Interest and Money«.

a. »Forkerte« priser og realløn

Første verdenskrig og den umiddelbart efterfølgende periode med store prisstigninger og efterfølgende langstrakte prisfald fik Keynes til at sætte fokus på prisdannelsen. I 1923

drog han den konklusion, at næst efter deflation (prisfald), så er inflation samfundets værste svøbe. Værdier og indkomster bliver omfordelt på en helt arbitrær og uretfærdig måde. Han vendte sig især imod den tilfældighed og uforudsigelighed, der karakteriserer perioder med deflation eller inflation. Deflation sætter samfundet i stå og skaber arbejdsløshed. Inflation skaber kunstigt op- pustede værdier, ruinerer middelklassen og destabiliserer samfundet. Det er ineffektivt, det er uretfærdigt, og det skaber arbejdsløshed.

På baggrund af prisstigningerne under og efter 1. Verdenskrig argumenterede Keynes således stærkt imod overvurderingen af pundet i forbindelse med genetableringen af guld- standarden i 1925, fordi det efterfølgende vil- le sætte gang i en deflationsproces. Han hilste derfor sammenbruddet af valutasystemet i 1931 velkomment og så det som en mulig måde, hvorpå den fortsatte deflation kunne brydes. På den anden side advarede han allerede i de sidste år af 2. Verdenskrig imod risikoen for en gentagelse af prisboom'et fra perioden kort efter 1. Verdenskrig. Inflation kan kun hindres gennem lønmoderation og lønpolitik, derfor er arbejdsmarkedets organisationer vigtige for opnåelse af en stabilisering af stigningstakten i pengelønsniveauet. Dette kræver dog, at organisationerne vedkender sig deres makroøkonomiske ansvar, hvilket i så fald ville bidrage til en reduktion af systemfejl 2.

b. »Forkert« rente

I Keynes' andet hovedværk (»A Treatise on Money«) fra 1930 analyseres de finansielle markeders makroøkonomiske fejlfunktion. Ifølge de klassiske lærebøger vil ændringer i renten sikre ligevægt mellem opsparing og investering i den private sektor; men det gør den ikke nødvendigvis. For renten er afkastet af finansielle fordringer, der i praksis har en usikker relation til afkastet på reale investeringer (i bygninger, maskiner og mil-

jøforbedringer). Specielt når der er tale om statsobligationer, så er forbindelsen mellem opsparing og investering helt overskåret. Problemet er, siger Keynes, at aktie- og obligationskurserne og dermed renten bestemmes på børsen i et casinoagtigt spil, hvor det er forventningerne til kursen i morgen, eller – når spekulanterne træffer rigtigt langsigtede beslutninger – til kursen om måske et halvt år, der øver den afgørende indflydelse på renteudviklingen. Derimod er afkastet af de bagvedliggende reale investeringer med en økonomisk levetid på 10, 20 eller måske 30 år uden nævneværdig betydning, når beslutninger skal træffes om køb og salg af aktier, obligationer og valuta. De daglige køb og salg af værdipapirer er i alt for høj grad bestemt af udsigten til nogle hurtige, ofte kortsigtede gevinster, som gennemføres, hævdede Keynes, uden nævneværdig skelen til de langsigtede økonomiske perspektiver. Spekulanterne handler med god grund således, fordi »we simply do not know«, hvad der vil ske på så langt sigt – de handler med andre ord ud fra den rigtige erkendelse, at systemfejl 2 er et uomgængeligt makroøkonomisk vilkår.

Den finansielle rente driver med andre ord af sted uden et realøkonomisk anker, hvorfor den i perioder kan være enten alt for høj eller alt for lav til at skabe realøkonomisk balance. I »A Treatise on Money« fra 1930 analyserede Keynes denne finansielle systemfejl, der øvede afgørende indflydelse på renteudviklingen.

c. Effektiv efterspørgsel

Men det er først i det egentlige hovedværk fra 1936, at det lykkedes ham at påvise, hvorfor arbejdsløshedens årsager skal søges i det forhold, at opsparingstilbøjeligheden i den private sektor overstiger investeringslysten, jfr. Jespersen(1998). Det er påvisningen af sammenhængen mellem makromarkedene, der er det afgørende nye. Det forhold, at den »forkerte« finansielle rente kan fastholde ar-

bejdsmarkedet i langvarig arbejdsløshed på grund af svigtende effektiv efterspørgsel var en teoretisk landvinding. Et eksempel på betydningen af systemfejl nr. 2: For når renten bestemmes af markedskræfterne i den finansielle sektor, så er der ingen prismekanisme, der sikrer, at investeringerne bliver store nok til at matche opsparingen ved fuld beskæftigelse. Keynes argumenterede i »The General Theory of Employment, Interest and Money« – bemærk titlen! – således i stærke vendinger for, at Bank of England i arbejdsløshedsperioder mere aktivt burde søge at få renteniveauet sænket. Også dengang havde Bank of England en uafhængig status, hvorfor forsøget med at overtale banken til at sænke renten mislykkedes. Parallellen til i dag er snublende nær, hvor det er Den europæiske Centralbank, der hindrer markedsrenten i at falde og som på grund af sin uafhængige status er uimodtagelig for realøkonomiske argumenter. Den stirrer blot på inflationstallene, som den ifølge Maastricht-traktaten er forpligtet til.

Hermed er den teoretiske og politiske baggrund ridset op for, hvorfor Keynes i midten af 1930'erne drog den konklusion, at hvis prisfaldstendenserne ikke kunne brydes, og hvis realrenten ikke faldt, så måtte staten mere direkte udfylde det efterspørgselshul, som overopsparingen i den private sektor efterlod, og som var hovedårsagen til den store arbejdsløshed. Efterspørgslen efter varer og tjenester var åbenbart for lille til at absorbere udbudet af arbejdskraft (der dengang i langt højere grad end i dag helt overvejende bestod af ufaglært arbejdskraft). I denne situation er det, at Keynes uden tøven anbefalede øgede offentlige investeringer i boliger, infrastruktur, skoler, kulturinstitutioner, som det engelske samfund i høj grad manglede i 1930'erne. I mellemkrigstiden var det den neoklassiske teori og det deraf afledte Treasury View vedrørende offentlig budgetbalance, der holdt Labour regeringen i Storbritannien tilbage. Det er Keynes' fortjeneste at have påvist, at

når markedssystemet nu engang er fejlbehæftet, og den private sektor derfor i perioder ikke er i stand til at omsætte opsparingen til reelle investeringer, så må staten træde til for at bringe de ledige hænder og maskiner i anvendelse. En politik som den sunde fornuft og den politiske nødvendighed dog forlængst havde fremtvunget i 1930'erne under Roosevelts »New Deal«-politik, men som måtte vente til 1936 med at få et økonomisk teoretisk underlag.

d. »Vore børnebørns økonomiske muligheder«

Lad mig som en anden aktuel kommentar tilføje, at tilbage i mellemkrigstiden, hvor Keynes skrev, var det tilfredsstillelsen af de materielle behov, som stod i centrum for den økonomiske diskussion. Ikke mange økonomer skænkede ressource- og miljø-problemerne en tanke midt i 1930ernes armød. For dem var det en ny og vigtig erkendelse, at markedssystemet havde disse iboende systemfejl, hvis overvindelse stillede krav om en aktiv økonomisk politik. Som nævnt var det prisen på arbejdskraft, kapital og valuta, det især var galt med.

I de mellemliggende 60 år har det med stadig større styrke vist sig, at ressource- og forureningssiden også lider under disse systemfejl. Der er intet i markedssystemet, der vil kunne tilsikre, at forureningen bliver holdt i ave, eller at forbruget af de udtømmelige ressourcer ikke overskrider et bæredygtigt niveau. På forureningssiden er der ganske enkelt slet ikke nogen markedspris. Det er først, når det offentlige direkte indfører en forureningsafgift, at disse forhold overhovedet øver indflydelse på den økonomiske udvikling. På resourcesiden lider prisdannelsen af de samme skavanker som på den finansielle sektor bl.a. præget af en alt for kort tidshorisont. En høj rente fører ligefrem til rovdrift på naturkapitalen.

Anvendelsen af arbejdskraft er ligeledes påvirket af forholdet mellem arbejds løn og prisen på naturressourcerne. Er der arbejdsløshed, så kan det tages som et udtryk for, at arbejdskraften relativt er for dyr i forhold til især energien. Hvis prisen på energi (og andre udtømmelige ressourcer) blev forøget, så ville produktionsprocessen blive mere arbejdsintensiv. Også her er markedssystemet ramt af systemfejl 2: Der er ingen mekanisme, der tilsikrer, at de relative faktorpriser (løn, rente, valutakurs og energipriser) af sig selv skaber fuld beskæftigelse endside sikrer en bæredygtig udvikling.

Her er det som nævnt, at Keynes' analyser begrunder, hvorfor det er nødvendigt med en overordnet statslig regulering. Ændrede relative priser gennem afgifter (og subsidier) kombineret med offentlige investeringer kan fremme en *bæredygtig udvikling*.

Der foreligger naturligvis ikke nogen sikkerhed for, at det politiske system kan forhindre »government failures« eller »bureaucratic failures«. Men det i denne sammenhæng afgørende er påvisningen af, at det politiske system har en i hvert fald teoretisk mulighed for at føre en velfærdsforøgende politik, fordi markedsorienterede økonomier lider af de to nævnte systemfejl.

7. Keynes' konklusion

Keynes konkluderede sin analyse fra 1936 netop med at konstatere, at »den afgørende fejl ved det økonomiske system, som omgiver os, er dets manglende evne til at sikre fuld beskæftigelse og dets tilfældige og ulige fordeling af formuer og indkomst«. Derfor afviser han »Laissez-faire« politikken; for den kan ikke opfylde de tre hovedkrav, som han stiller til det økonomiske system, at det skal sikre: 1) effektivitet, 2) social retfærdighed og 3) individuel frihed. Han anbefalede ikke de overordnede statslige indgreb af lyst; men som en nødvendighed, hvis det markedsorienterede økonomiske system fortsat skulle fungere nogenlunde effektivt, samtidig

med at den individuelle frihed, som markeds-systemet også åbner mulighed for, kunne be-
vares.

»He was the last of the great English Libe-
rals«, som Robert Skidelsky skriver i indled-
ningen til sin meget læseværdige biografi.

Noter

- 1 Oplæg tidligere præsenteret på workshop om ma-
kroøkonomi på Nationaløkonomisk Forenings
møde den 7.-8. januar 2000, Koldingfjord. Revi-
deret i maj 2001 bl.a. under indtryk af udgivelsen
af det tredje og sidste bind af Robert Skidelskys
meget læseværdige biografi om Keynes.
- 2 Et teoretisk spørgsmål, som de oprindelige
neoklassiske økonomer (bl.a. Keynes' Cam-
bridge-kollega A.C.Pigou) var og de moderne ny-
keynesianere (bl.a. Rudiger Dornbusch, Stanley
Fischer og Gregory Mankiw) fortsat stadig er me-
get optaget af. (Betegnelsen nykeynesianere er ik-
ke en fejlskrivning. Således benævnes de, da
træghed i løntilpasningen skaber et (midlertidigt)
rum for finanspolitiske tiltag.)
- 3 Jfr. at Keynes allerede i 1926 havde foregrebet
denne konklusion i sit essay »The End of Lais-
sez-Faire«. Optrykt i »Essays in Persuasions«
bind IX i »The Collected writings of John May-
nard Keynes«.

Litteratur

Der er efterhånden en meget righoldig litteratur om,
hvad Keynes har sagt og ment igennem de 40 år,
han fungerede som aktiv økonom.

Det efter min mening mest oplysende og autoritative
værk, er historikeren, Robert Skidelsky's Key-
nes-biografi:

Vol. I: »Hopes Betrayed- 1883-1920«, London, 1984

Vol. II »John Maynard Keynes – the Economist as Sa-
viour, 1920-37«, Macmillan, London, 1992.

Vol. III »Fighting for Britain – 1937-46«, Macmillan,
London, 2000

På dansk er der ikke skrevet så voldsomt meget.

Niels Henrik Topps disputats fra 1986, Udviklingen i
de finanspolitiske idéer i Danmark 1930-45,
DJØFs Forlag, beskriver, hvorledes Keynes' teo-
rier havde svært ved at blive omsat til praktisk
økonomisk politik i Danmark.

Jeg har skrevet to opslag om Keynes og Keynesiansk
teori til Det danske Nationalleksikon og en artikel
i Økonomi og Politik, årg. 1998, »Keynes havde
noget nyt at sige om pengeløn og budgetbalance i
The General Theory«, 71. årg. nr.2. s.3-11

Ligesom jeg i min lærebog »Introduktion til ma-
kroøkonomisk teori« har givet en grafisk frem-
stilling af, hvilke konsekvenser systemfejl nr. 2
har for den makroøkonomiske analyse af arbejds-
løshedens årsager.

Co₂-afgifter i et public choice perspektiv*

Af Lene Hjøllund, forskningsassistent, cand.oecon. ved Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Aarhus og Gert Tinggaard Svendsen, lektor, Ph.D. ved Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Aarhus

1. Indledning

Økonomiske instrumenter kan have optimale og omkostningseffektive effekter i teorien, men møder oftest kritiske politiske barrierer, når de skal gennemføres i praksis. Generelt har økonomer ikke taget disse politiske hensyn med i betragtning i den traditionelle analyse af økonomiske instrumenter. Men det er nødvendigt at udarbejde politisk acceptable løsningsforslag, så de ikke i løbet af den politiske beslutningsproces ændres til det uigenkendelige og væk fra det omkostningseffektive design. Ved at anvende public choice tilgangen kan man bidrage til at finde de mest omkostningseffektive metoder, som samtidig er politisk acceptable og dermed mindske afstanden mellem teori og praksis.¹ Formålet med denne tilgang er således at opstille et holdbart løsningsforslag til fremtidens miljøpolitik.²

Brugen af afgifter og standarder har indtil nu domineret miljøpolitikken, og det ser i det hele taget ud til, at der har været stor modvilje mod at bruge de såkaldte omsættelige tilladelser i bekæmpelsen af miljøproblemer – særligt i de europæiske lande. Men de nyeste amerikanske erfaringer med tilladelsesmarkeder har været meget positive, særligt erfaringerne med det såkaldte »Acid Rain Program«, som handler om en 50% reduktion af SO₂-udledningen fra de 1000 største elektricitetsværker i USA.³ Udtrykket

»tilladelsesmarked« refererer her til disse erfaringer med »grandfathered« tilladelsesmarkeder, hvilket fungerer således, at de regulerede parter gratis tildeles forureningstilladelser, typisk i forhold til deres historiske udledning. Måske vil denne tilgang kunne gavne både Danmark, USA og EU i de fremtidige bestræbelser på at overholde stringente målsætninger som f.eks. dem, der blev vedtaget i Kyoto-aftalen angående CO₂ reduktion.⁴

Afsnit 2 gennemgår økonomernes traditionelle opfattelse af grønne afgifter, mens afsnit 3 analyserer, hvilke finansielle konsekvenser det har for industrien, hvis der indføres afgifter (uden tilbagebetaling), og sammenligner dem med konsekvenserne af at indføre et tilladelsesmarked. Afsnit 4 ser derefter på, hvad der sker, hvis afgifterne i stedet tilbagebetales til industrien. Dette fører til omfordeling inden for den heterogene industrigruppe og skaber dermed basis for lobby-virksomhed. Endvidere analyseres private husholdningers lobby-virksomhed. Afsnit 5 ser på udformningen af den danske CO₂ afgift, mens afsnit 6 opsummerer resultaterne.

2. Økonomernes anbefalinger

Det første forslag om at anvende markedsmekanismerne til regulering af forurening blev fremsat af Pigou (1920), der – inspireret af Londons smog problemer – anbefalede en

afgift på forurening. Det nye bestod i dét at betragte forurening som en negativ eksternalitet, hvor de private omkostninger er lavere end de sociale, og en regulering skulle finde sted ved at konfrontere forurenere med en pris, der afspejler de reelle sociale omkostninger. Således ville de marginale private omkostninger ved at forurene blive lig de marginale sociale omkostninger, hvorved der opstår økonomisk efficiens (eksternaliteten er internaliseret). Pigou's originale policy anbefaling er stadig gældende i år 2000: en effektiv miljøafgift skal pålægges den faktiske udledning, og den skal være ensartet.

Eksistensen af en sådan ensartet miljøafgift vil medføre, at virksomhederne vil reducere deres udledning, indtil de marginale omkostninger ved at reducere endnu en enhed forurening er lig afgiftssatsen. Således vil det koste det samme at reducere den sidste forureningsenhed for alle virksomheder. Hvis satsen ikke var ensartet, ville forskellige forurenere selvsagt stå overfor forskellige satser. Hvis for eksempel to virksomheder stod overfor to forskellige afgiftsniveauer, en lav afgift og en høj, ville den første virksomhed reducere udledningen, indtil de marginale reduktionsomkostninger nåede det lave afgiftsniveau, mens den anden ville fortsætte reduktionen, indtil de marginale reduktionsomkostninger nåede det høje afgiftsniveau – og dermed foretage en større reduktion. Men set fra et overordnet samfundssynspunkt, ville de samlede reduktionsomkostninger kunne reduceres, hvis den første virksomhed reducerede mere (til lavere omkostninger) og den anden reducerede mindre. Dette argument vil gælde, så længe afgiften ikke er ensartet. Kun da vil den optimale situation kunne opnås.

Denne tilgangsvinkel med (statslig) intervention og grønne afgifter blev senere afvist af bl.a. Coase (1960), som hævdede, at der ikke var behov for det. Hvis ejendomsrettigheder

erne er veldefinerede, transaktionsomkostningerne lave, og agenterne besidder fuld information, vil frivillig forhandling (mellem forurenere og forurenede) løse problemet. Men for de fleste luftforureningstypers vedkommende vil der være tale om både svagt definerede ejendomsrettigheder og et stort antal agenter, hvilket betyder højere transaktionsomkostninger.

Et andet muligt reguleringsinstrument er subsidier, således at forurenere belønnes pr. enhed reduktion. Men som det er velkendt, påvirker denne politik entry- og exit beslutningen, således at for mange virksomheder vil forblive i industrien. Desuden opstår den mulighed at visse virksomheder sågar vil øge forureningsudledningen for at kvalificere sig til subsidierne (Kamien et al., 1966; Bramhall and Mills, 1966; Baumol and Oates, 1988, pp. 212-13). Ikke overraskende har økonomer ikke betragtet subsidier som et brugbart instrument (Baumol and Oates, 1988). I stedet har man hovedsagligt anbefalet brugen af afgifter.

Alternativt blev omsættelige kvoter introduceret af Dales (1968). Montgomery (1972) demonstrerede herefter, at i en verden med perfekt information ville et system af omsættelige kvoter være økonomisk efficient tilsvarende en afgift. Den økonomiske debat i 1970'erne fokuserede således på disse to muligheder for regulering. Diskussionen er fortsat lige siden, men der har været en klar tendens til, at afgifter har domineret som det foretrukne valg. Argumenterne kan opdeles i følgende fem punkter.

For det første udgør afgifter et mere konventionelt økonomisk instrument, der må formodes nemmere at kunne accepteres af offentligheden. For det andet vil indførelsen af afgifter ikke som omsættelige kvoter være afhængig af, at der introduceres og etableres et nyt og velfungerende marked, hvilket uvilkårligt vil medføre omstrukturering af

det institutionelle system. For det tredje vil muligheden for at beskattes input (som en approksimation for udledningen) eliminere nogle af de rent praktiske og kontrolrelaterede problemer.

Hvis man for det fjerde anlægger et mere internationalt perspektiv, vil anvendelsen af et afgiftssystem i højere grad respektere de enkelte nationalstaters suverænitetsfølelse, idet hvert land således (mere eller mindre uafhængigt) vil kunne tilrettelægge sin egen miljøpolitik og vælge specifikke udformninger. Herved vil f.eks. omkostningsfordelingen mellem økonomiens sektorer i højere grad kunne kontrolleres.⁵

Endelig vil anvendelsen af afgifter medføre en »dobbelt dividende« i form af en fiskal effekt. Faktisk viser det sig, at en beskatning af miljøet i mange tilfælde er et mere effektivt beskatningsinstrument end mange andre skattekluder. Blandt andre Lee, Misiolek og Walter (1986) samt Terkla (1984) har undersøgt, hvorledes miljøafgifter generelt har en mindre forvridende effekt. Som Terkla (1984) formulerer det, skaber miljøafgifter tilfældigvis en ekstra gevinst i form af et skatteprovenu, mens andre afgifter hovedsageligt pålægges for at opnå et provenu, og har den bivirkning at påvirke økonomisk adfærd i ikke-ønskværdige retninger. Dette er en vigtig observation, idet det fiskale aspekt formodentligt ofte spiller en væsentlig rolle i forbindelse med udformningen af miljøafgifterne.⁶

Ud fra det økonomiske princip om »first-best« løsninger vil miljøafgifter for at være effektive, for det første skulle opkræves som en output afgift, dvs. pålægges den faktisk udledte mængde. For det andet vil afgiften skulle være ensartet, dvs. alle udledte enheder vil skulle beskattes ens. Disse to krav udgør i virkeligheden essensen af økonomers anbefalinger vedrørende valget af miljøpolitik, idet det kollektive gode »miljøfor-

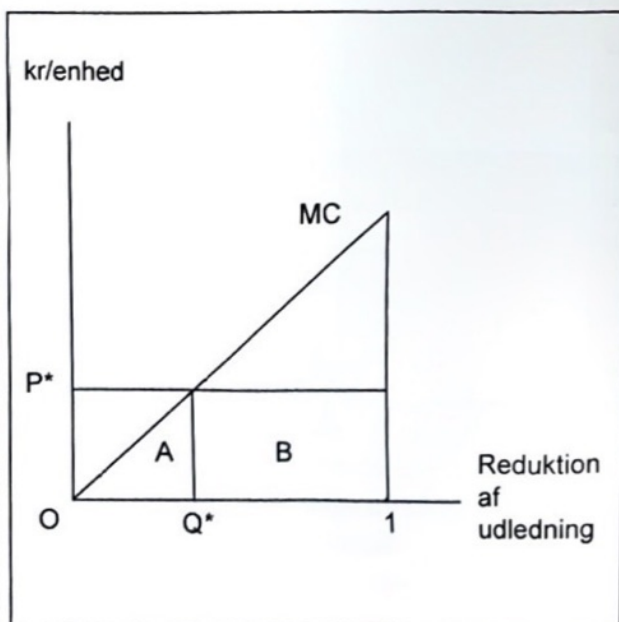
bedringer« således vil kunne fremskaffes til den lavest mulige omkostning. Lad os nu vende os mod den virkelige verden.

3. Afgifter uden tilbagebetaling

Som nævnt er det nødvendigt, at et løsningsforslag er politisk acceptabelt, hvilket ifølge public choice teorien betyder, at industrien (med sine stærke lobby-grupper) skal opfatte planen som forenelig med deres interesser, Svendsen (1995; 1998a; 1999). Derfor er det relevant at undersøge omkostningsforholdet mellem afgifter og et grandfathered tilladelsesmarked, dvs. hvor meget de regulerede parter skal betale i et tilladelsesmarked sammenlignet med de private omkostninger, der er forbundet med afgifter uden tilbagebetaling af provenuet.

Lad os se på situationen, hvor CO₂ udslippet reduceres med Q^* . Vi antager, at de marginale reduktionsomkostninger for en industri (MC) stiger lineært, i takt med at CO₂ reduktionen stiger, som illustreret i Figur 1.⁷

Figur 1: Fordeling af omkostninger.



Kilde: Daugbjerg og Svendsen (2001)

Den CO₂-afgift, der er nødvendig for at opnå målsætningen på Q^* , er givet ved prisen P^* .

Men hvor store er de samlede omkostninger i hhv. en situation med afgifter og en situation med et grandfathered tilladelsesmarked?

I Figur 1 vil de totale omkostninger i situationen med CO₂-afgifter være områderne A og B. Forurenerne vil reducere Q^* af deres udledning, og det vil koste dem område A. Derefter er det billigere at betale afgiften (end at blive ved med selv at reducere) for hver af de enheder, de fortsætter med at udlede (område B).

Derimod vil forurenerens omkostninger i et tilladelsesmarked kun være A. En afgift forudsætter, at forureneren betaler for alle de enheder, der udledes, hvorimod forureneren i et tilladelsesmarked (ved den tilsvarende tilladelsespris P^*) modtager retten til at udlede en bestemt mængde $(1 - Q^*)$ gratis i henhold til grandfathering princippet. Hvis prisen på en tilladelse til at udlede en enhed CO₂ er givet ved P^* , ville forurenerens omkostninger uden grandfathering princippet igen være A+B. Men areal B modtages som sagt gratis, og omkostningerne beløber sig derfor kun til A, idet det indtil Q^* (så længe MC er mindre end P^*) er billigere at reducere selv end at købe forureningstilladelser.

Lad os sammenligne disse omkostninger ved at dividere område A+B med område A. Det trekantede og det firkantede område kan nemt beregnes ved at bruge P^* og Q^* (som vist i figur 1).⁸ Forudsat at MC kurven er lineær giver det

$$(A+B)/A=2/Q^*-1$$

Dette udtryk illustrerer fordelingseffekten, når man overvejer afgifter versus et tilladelsesmarked for et bestemt målsætningsniveau, her angivet ved det proportionale tal Q^* . De fordelingsmæssige effekter varierer således med de forskellige målsætningsniveauer. I Danmark, f.eks., er målet en reduktion på 20% i CO₂-udledningen (fra

1988 til 2005). For $Q^*=0,2$ bliver resultatet, at afgifter er 9 gange dyrere for forureneren end et grandfathered tilladelsesmarked. FN konferencen i Kyoto, Japan (december 1997), er et andet eksempel. Her enedes de industrialiserede lande frivilligt om at reducere CO₂-udledningen med 5% fra 1990 til 2012. I dette tilfælde, for $Q^*=0,05$, kan det beregnes, at afgifter uden tilbagebetaling ville blive 39 gange dyrere for forurenerne end tilladelsesmarkedet! Ligeledes kan EU's CO₂ målsætning på 8%, som blev sat som mål ved Kyoto forhandlingerne, også bruges som eksempel. Når $Q^*=0,08$, er tilladelsesmarkedet 24 gange billigere for forurenerne end en tilsvarende afgift uden tilbagebetaling. Endnu et eksempel er det amerikanske Acid Rain Program, hvis mål er at reducere SO₂ udledningen med 50%. I dette tilfælde, for $Q^*=0,5$, ville afgifter være 3 gange dyrere for forurenerne, igen forudsat at MC kurven er lineær.

4. Afgifter med fuld tilbagebetaling

Som vi så i forrige afsnit, skal forureneren betale for alle de udledte enheder i en afgiftsløsning. En afgiftsløsning uden tilbagebetaling kan således indebære enorme stigninger i omkostningerne for forurenerne – det er en driftsomkostning set med firmaets øjne, mens afgiften repræsenterer en overførselsbetaling set med samfundets øjne. Virksomhederne må således skulle kompenseres, og en ordning, hvor afgiftsprovenuet tilbagebetales fuldt ud, er en nærliggende løsning.

Men hvorfor støder afgiftsløsningen så i praksis på politisk modstand? Hvorfor kan afgifterne ikke refunderes på en politisk acceptabel måde? Problemet er, at tilbagebetalingen skal være uafhængig af forureningen. Ellers ville incitamentet til at reducere forureningen være væk. Det vil med andre ord ikke gøre nogen forskel for forureneren, hvor meget han udleder, fordi alle afgifterne ville blive refunderet. Hvis en forureningskilde fik alle sine CO₂ afgifter tilbage-

ført, ville den overhovedet ikke have noget incitament til at reducere sin CO₂ udledning.

Det er således nødvendigt, at de forøgede produktionsomkostninger ved afgiftsløsningen undgås ved at finde andre typer af generelle tilbagebetalingssystemer, der ikke er forbundet med udledningen, fx i form af reduceret bidrag til arbejdsmarkedsydelse eller en nedsættelse af selskabsskatten.⁹ Men dette vil give anledning til andre problemer. Som potentielle tabere i en lille gruppe vil energi-intensive forurenere opponere kraftigt mod afgiften med det argument, at deres konkurrenceevne vil blive svækket. Arbejdskraft-intensive forurenere, som er potentielle vindere i en stor gruppe, vil måske undlade at søge et afgifts- og tilbagebetalingssystem, fordi de som stor gruppe ikke er organiseret. Derfor kan tilbagebetalingssystemet næppe udarbejdes, så det kan tilfredsstille den lille gruppe af potentielle tabere.

Denne politiske asymmetri mod afgifter med fuld tilbagebetaling kan som antydnet forklares ud fra gruppens størrelse og kan illustreres som følger, jf. Tabel 1.

Betragt først en gruppe bestående af 1 million identiske, små og arbejdskraft-intensive forurenere, hvor den samlede værdi af de

tilbagebetalte afgifter til gruppen er 1 million, og de samlede omkostninger ved at opnå dette ved lobbyisme er € 100.000. Antag endvidere, at værdien af en eventuel refusion skulle deles ligeligt mellem alle medlemmerne, som således hver ville modtage en gevinst på € 1. Det er f.eks. tilfældet, hvis hvert medlem i en stor gruppe betaler € 2 i CO₂ afgift og modtager € 3 i generel tilbagebetaling.

Selvom gruppen som helhed ville få fordele til en værdi af € 1 million (ti gange de € 100.000, der blev investeret i at skabe det kollektive gode), ville netto-fordelen for hvert medlem, hvis det skulle skabe godet alene, klart være negativt. Eftersom der ikke er nogen organisation, vil det kollektive gode følgelig ikke blive tilvejebragt. Gruppen kan betegnes som »stor« og det kollektive gode (afgift med fuld tilbagebetaling) vil ikke blive skabt.

Lad os nu se på en anden gruppe, som kun har 5 identiske energi-intensive medlemmer. Denne gruppe ønsker at undgå beskatning med fuld tilbagebetaling, fordi de betaler meget mere i afgift (pga. stor CO₂ udledning), end de får tilbage ved et generelt tilbagebetalingssystem. Hvis denne »lille« gruppe taber det samme beløb, som den store

	For afgifter (arbejdskraft-intensiv)	Imod afgifter (energi-intensiv)
Antal firmaer (ens)	1 million	5
Samlet afgiftsbetaling	€ 2 millioner	€ 2 millioner
Samlet generel tilbagebetaling	€ 3 millioner	€ 1 million
Samlet gevinst (ved succes)	€ 1 million	€ 1. million
Individuel gevinst (ved succes)	€ 1	€ 200.000
Samlede lobby-omkostninger	€ 100.000	€ 100.000
Individuel nettogevinst	Negativ	€ 100.000

Tabel 1. Individuel nettofortjeneste ved et generelt tilbagebetalingssystem

gruppe vinder, så vil hvert medlem opnå en gevinst på € 200.000 ved at forhindre en afgift med fuld tilbagebetaling. Det er tilfældet, hvis hvert medlem i en lille gruppe f.eks. betaler € 400.000 i CO₂ afgift og kun modtager € 200.000 i generel tilbagebetaling. Hvis omkostningerne ved en effektiv lobbyvirksomhed mod afgifter er € 100.000, så er hvert medlems nettofortjeneste € 100.000. Derfor vil det kollektive gode at undgå en grøn afgift nu blive skabt for den lille gruppe, selvom den ikke er organiseret.¹⁰

På denne måde står den lille gruppe af store energi-intensive firmaer stærkere end den store gruppe af små og mindre energi-intensive firmaer, og pga. denne modstand inden for den velorganiserede industri-lobby, er det næppe muligt at indføre en CO₂ afgift, der er høj nok til at opnå de opstillede politiske målsætninger.

Når det drejer sig om de talrige, uorganiserede CO₂ udledere som transportsektoren og husholdningerne, må det forventes, at de ikke vil protestere organiseret imod afgifter. Argumentet er, som for de små og talrige arbejds-intensive virksomheder, at de forventede individuelle fordele ved at protestere er mindre end omkostningerne. Igen betaler det sig ikke for den enkelte at protestere og dermed tilvejebringe det kollektive gode, det er at undgå CO₂ afgifter.

Konsekvensen er, at det er nemmere at ind-

føre grønne afgifter for husholdningerne (stor gruppe) end for industrien (lille gruppe med energi-intensive firmaer) pga. forskellene i lobby-magten. Derfor forudsiger public choice teorien ikke ensartede grønne afgifter, men differentierede grønne afgifter, hvor afgiftsniveauet er højt for husholdningerne og lavt (eller nul) for industrien.

5. CO₂ afgifter i Danmark og øvrige OECD

Den danske CO₂ afgift fra 1996 er designet som en inputafgift, og pålægges alle energiprodukter, som medfører netto CO₂ udledning. Der betales således en afgift pr. kg udledt CO₂ baseret på CO₂ indholdet i brændstoffet ved forbrænding. Dog er der enkelte brændstoffer, der er undtaget afgiften, nemlig naturgas og biobrændsel. Desuden er brændstof, der anvendes til flytrafik og shipping samt gasforbrug på raffinaderier, undtaget afgiften.

Den oprindelige afgift (fra 1992 til 1996) udgjorde 100 DKR pr. ton CO₂ (ifølge OECD 1995), men ved indførelse af CO₂ pakken i 1996 blev afgiften differentieret mellem tre kategorier af anvendelse, og det blev planlagt trinvist (og proportionalt) at forhøje afgiften hvert år, således at satserne skulle udgøre beløbene, der er angivet i nedenstående Tabel 2.

Der eksisterer en mulighed for at opnå en

	<i>tunge processer¹</i>	<i>lette processer</i>	<i>rumopvarming</i>
1996	5 kr.	50 kr.	200 kr.
1997	10 kr.	60 kr.	400 kr.
1998	15 kr.	70 kr.	600 kr.
1999	20 kr.	80 kr.	600 kr.
2000	25 kr.	90 kr.	600 kr.

1. »Tunge processer« betyder, at den samlede afgiftsbetaling efter taksterne for »lette processer« overstiger 3% af værditilvæksten og 1% af produktionsværdien

Tabel 2. Afgift pr. ton CO₂ for industrien

afgiftsnedsættelse, hvis en virksomhed indgår en særlig aftale med myndighederne om investeringer i energibesparende tiltag. For de tunge processers vedkommende drejer det sig om en nedsættelse til 3 DKK pr. ton pr. år, og for de lette processers vedkommende var det 50 DKK pr. ton i 1996-98, og 58 DKK pr. ton i 1999, samt 68 DKK pr. ton i år 2000.¹¹

Inden for industrien er fordelingen af energianvendelse på de tre kategorier således, at 33% af anvendelsen går til tunge processer, 60% til lette processer, mens kun 7% af energien anvendes til rumopvarmning (Clasen (1998)). For husholdningernes vedkommende er der naturligvis udelukkende tale om energianvendelse til rumopvarmning.

Hvis der for enkelthedens skyld ses bort fra ordningerne om reducerede afgifter (som iøvrigt blot vil forstærke resultatet), vil man ud fra denne fordeling kunne beregne en gennemsnitlig afgiftsstørrelse pr. ton udledt CO₂, for hhv. husholdningerne og industrien, jf Tabel 3.

Efter indførelsen af CO₂ pakken tilbageføres hele provenuet af afgiften, men kun til virksomhederne. I de første par år skete det via investeringssubsidier til miljøbeskyttende foranstaltninger, og på længere sigt (dvs. fra 1998-2000 og fremefter) via reduktioner i øvrige skatter (arbejdsmarkedsbidrag etc.).¹² Hvis vi til slut vender blikket mod de

øvrige OECD lande, viser der sig en tilsvarende tendens. Ved en undersøgelse af OECD landenes miljøafgifter, foretaget af forfatterne, viser det sig, at det ikke kan være ønsket om økonomisk efficiens, der har været den drivende kraft bag indførelsen af disse.¹³ Generelt kan det konstateres, at de anvendte afgifter er differentierede mellem husholdninger og industrien i sidstnævntes favør.

Igen skal fokus begrænses til CO₂ afgiften, som på tidspunktet for undersøgelsen kun blev anvendt i Finland, Sverige, Norge, Holland og Danmark. Tabel 4 præsenterer en sammenlignende oversigt over afgiftssatserne for hhv. industri og husholdninger i de fem lande. Afgiftssatserne er omregnet til € for at gøre dem sammenlignelige.

Bemærk, at det for Holland og Finlands vedkommende gælder, at CO₂ afgiften opkræves i forbindelse med en mere generel energiafgift, hvor CO₂ komponenten kun udgør en del af afgiftsgrundlaget for den samlede kombinerede energiafgift.

Som det fremgår af tabelnote 1, er tallene for Norge konstruerede mål, som naturligvis er behæftet med en del usikkerhed. Statistikkerne tillader ikke en direkte sammenligning af de to sektors afgiftsniveauer, men de viser, at afgiften pr. ton CO₂ på benzin og naturgas er omkring dobbelt så høj som afgiften på diesel, tung fyringsolie og

	<i>industri</i>	<i>husholdninger</i>	<i>ratio</i>
1996	46 kr.	600 kr.	13,0
1997	67 kr.	600 kr.	9,0
1998	89 kr.	600 kr.	6,7
1999	90 kr.	600 kr.	6,7
2000	104 kr.	600 kr.	5,8

Tabel 3. Gennemsnitlig CO₂ afgift for to sektorer

	Finland ¹⁴	Sverige	Norge	Danmark	Holland
Industri	7,8 €	10,4 €	19,6 €	8,9 €	8,1 €
Husholdn.	17,8 €	41,6 €	44,4 €	79,5 €	8,1 €
Ratio	2,3	4,0	2,3	9,0	1,0

Noter:

1. Estimerne er opnået ved at antage, at husholdningerne udelukkende anvender naturgas og benzin, og at industrien anvender diesel, tung fyringsolie og kul med lige store andele.
2. Valutakursen for € er baseret på gennemsnitskursen for marts 1998. Kursen mellem landets valuta og € var som følger: Danmark DKK 7,548; Finland FIM 6,010; Holland NLG 2,232; Norge NOK 8,221 og Sverige SEK 8,639.

Kilde: Daugbjerg og Svendsen (2001).

Tabel 4. CO₂ afgiftssatser for industri og husholdninger, 1997 (€ pr. ton CO₂).

kul. Ved at antage, at husholdningerne hovedsageligt anvender naturgas og benzin, og at industrien hovedsageligt anvender tung fyringsolie, diesel og kul, opnås estimer for de tilsvarende størrelser for Norge.

Med undtagelse af Holland viser der sig, som det fremgår af Tabel 4, en tilsvarende tendens i de øvrige OECD lande mht. differentiering af de indførte CO₂-afgifter.

6. Konklusion

De empiriske resultater bekræfter således vore teoretiske forventninger baseret på public choice teori. Ensartede afgifter, som økonomerne længe har anbefalet, er ikke blevet gennemført. I Danmark (hvor den største forskel findes) er afgiften for husholdningerne ca. 9 gange så høj som for industrien, og i Sverige betaler husholdningerne en 4 gange så høj afgift per udledt enhed som industrien. Med undtagelse af Holland viste denne differentiering sig at være generel for alle de undersøgte lande.¹⁵

Derfor egner grønne afgifter sig ikke i forhold til organiserede interesser, såsom industrien. Problemet med afgiftsalternativet

er, at det er svært at tilbagebetale provenuet på en politisk acceptabel måde, når disse interesser er involveret. Energi-intensive firmaer vil tabe på afgifterne, selv med fuld tilbagebetaling, og de kan protestere hurtigt og effektivt. Denne adfærd står i kontrast til den store gruppe af potentielle netto-vindere, som typisk er små og talrige servicefirmaer, der ikke er i stand til at organisere sig effektivt på samme måde.

Så selv om afgifterne blev tilbagebetalt på en gennemskuelig og generel måde, ville den politiske modstand mod CO₂ afgifterne formodentlig fortsætte, fordi energi-intensive firmaer normalt er de største og kan optræde som en enkelt kollektiv aktør eller som en lille gruppe. Derfor er det sandsynligt, at den politiske opposition mod CO₂ afgifter bliver ved med at være asymmetrisk til fordel for potentielle tabere. Det overordnede problem er, at potentielle vindere ikke kan organisere deres lobby-virksomhed og effektivt give de potentielle tabere et politisk modspil.

Et tilladelsesmarked er til gengæld politisk mere attraktivt for de organiserede forurenere end en afgiftsløsning pga. muligheden for

gratis, initial fordeling af tilladelserne (grandfathering). Vi opstillede et udtryk for de fordelingsmæssige forskelle af disse to økonomiske instrumenter. Den viste, at for de mål, man har sat, som f.eks. det danske på 20% CO₂ reduktion eller EU's på 8% CO₂ reduktion, var afgiftsløsningen (uden tilbagebetaling) hhv. 9 og 24 gange dyrere for forurenerne end et grandfathered tilladelsesmarked, forudsat at MC kurverne var lineære.

Derfor foreslår vi, at tilladelsesmarkedet anvendes i forhold til velorganiserede interesser mens afgifter fortsat kan anvendes i forhold til svagt organiserede interesser såsom husholdninger og transportsektoren. Disse interesser er ikke stærkt repræsenteret i politisk henseende, fordi de individuelle fordele ved at organisere modstand mod beskatning er mindre end de individuelle omkostninger. Dette forslag vil kunne udfylde det hidtidige »tomrum« mellem økonomi og politik, idet valget af det bedste økonomiske instrument nu sker under den vigtige – og hidtil oversete bibetingelse – at forslaget skal være politisk gennemførligt, dvs. udformes i forhold til de politiske hovedaktørers økonomiske egeninteresser.

Noter

- * Tak til Carsten Daugbjerg, Anders Branth Pedersen, Ann-Marie Gabel og CESAM
1. Green og Shapiro (1994), Hahn og Stavins (1992) og Svendsen (1998a).
 2. Se Baumol og Oates (1988), Buchanan og Tullock (1975), Cropper og Oates (1992), Svendsen (1998a) og Hjorth-Andersen (1989).
 3. Svendsen (1999a).
 4. Svendsen (1998a; 1999). Danmark har ifølge energiplanen Energi 21 en langsigtet målsætning om reduktioner på 20% fra 1988 til 2005, og 50% fra 1990 til 2030.
 5. Hanley, Hallett og Moffatt (1990) og Howe (1994).

6. Howe (1994). Se også Parry (1995), Goulder (1995), Daugbjerg (1998) og Svendsen (1998b og 1999a) for yderligere diskussion af grønne afgifter og dobbelt dividende.
7. Se Morthorst (1994), som diskuterer de empiriske problemer, der er forbundet med beregningen af de marginale reduktionsomkostninger.
8. $(A+B)/A=B/A+1=P*(1-Q^*)/1/2P*Q^*+1=(2-2Q^*)/Q^*+1=2/Q^*-1$.
9. Se Oates (1995) og Stavins og Whitehead (1992).
10. Olson (1982:32-34) giver flere eksempler. De to ydertilfælde med »små« og »store« grupper findes i David Humes klassiske eksempel med to og mange landmænd, der dræner en sump (Svendsen 1998a).
11. Daugbjerg og Svendsen (2001).
12. For en specifikation af budgettet for tilbageførsler kan bl.a. henvises til Clasen (1998).
13. Daugbjerg og Svendsen (2001).
14. Afgiften på fossilt brændsel til produktion af elektricitet blev i 1997 ændret fra at være en input afgift (på brændstoffet) til den nuværende forbrugsafgift på elektricitet. På fossilt brændstof til anden anvendelse opkræves en afgift på € 8,5 pr. ton CO₂.
15. Bemærk, at dette resultat forstærkes yderligere, når skattefradragsregler inddrages, jf. Daugbjerg og Svendsen (2001).

Litteratur

- Baumol, W.J. og Oates, W.E. (1988), *The Theory of Environmental Policy*, 2. ed, New York: Cambridge University Press.
- Bramhall, D.F. og Mills, Edwin S. (1966) »A Note on the Asymmetry between Fees and Payments«, *Water Resources Res.*, 2(3), pp. 615-16.
- Buchanan, J.M. og Tullock, G. (1975), »Polluters« profits and Political Response: Direct Controls Versus Taxes«, *American Economic Review*, 65, s. 139-47.
- Clasen, Gesa (1998). *A Framework for Innovation: Corporate Responses to Applied Energy/CO₂ Taxes in Denmark*, Masters Thesis. Rotterdam: Erasmus Studiecentrum voor Milieu-kunde.
- Coase, Ronald H. (1960), »The Problem of Social Cost«, *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.

- Cropper, M.L. og Oates, W.E. (1992), »Environmental Economics: A Survey«, *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, s. 675-740.
- Dales, J.H. (1968), *Pollution, property, and prices*. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- Daugbjerg, C. (1998), *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Ashgate, Aldershot.
- Daugbjerg, C. og Svendsen, G.T. (2001): *Green Taxation in Question*. MacMillan (Palgrave), UK. Under udgivelse.
- Goulder, L.H. (1995), »Environmental Taxation and the Double Dividend«: A Readers Guide«, *International Tax and Public Finance*, 2, pp.157-183.
- Green, D.P. og Shapiro, I. (1994), *Pathologies of Rational Choice theory: A Critique of Applications in Political Science*, Yale University.
- Hahn, R.W. og Stavins, R.N. (1992), »Economic Incentives for Environmental Protection: Integrating Theory and Practice«, *American Economic Review*, 82, s. 464-68.
- Hanley, N.; Hallett, S. og Moffatt, I. (1990), »Research policy and review 33. Why is more notice not taken of economists' prescriptions for the control of pollution?«, *Environment and Planning A*, 22, pp. 1421-39.
- Hjorth-Andersen, Chr. (1989), »Omsættelige forureningsstilladelser«, («Tradable Permits»), *Samfundsøkonomen*, 5, s. 23-30.
- Howe, C.W. (1994), »Taxes Versus Tradable Discharge Permits: A Review in the Light of the U.S. and European Experience«, *Environmental and Resource Economics*, 4, pp. 151-69.
- Kamien, Morton I.; Schwartz, Nancy L. og Dolbear, F.T. (1966), »Asymmetry between Bribes and Charges«, *Water Resources Res.*, 2(1), pp. 147-57.
- Lee, Dwight R. og Misiolek, Walter S. (1986), »substituting Pollution Taxation for General Taxation: Some Implications for Efficiency in Pollution Taxation«, *Journal of Environ. Econ. and Management*, 13(4), pp. 338-47.
- Montgomery, W. David (1972), »Markets in Licenses and efficient Pollution Control Programs«, *Journal of Economic Theory*, 5(3), pp. 395-418.
- Morthorst, P.E. (1994), »Constructing CO₂ reduction cost curves: The case of Denmark«, *Energy Policy*, 22, s. 964-970.
- Oates, W.E. (1995), »Green Taxes: Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time?«, *Southern Economic Journal*, 4, s. 915-22.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press.
- Parry, I.W.H. (1995), »Pollution Taxes and Revenue Recycling«, *Journal of Environmental Economics and Management*, 29, S-64-S-77.
- Pigou, A. (1920), *The Economics of Welfare*. London: MacMillan, 1920.
- Stavins, R.N. og Whitehead, B.W. (1992), »Pollution Charges for Environmental Protection: A Policy Link Between Energy and Environment«, *Annual Reviews (Energy and Environment)*, 17, pp. 187-210.
- Svendsen, G.T. (1995): »Den Stationære Bandit – og Lobbyisme.« *Økonomi & Politik*, 3, 24-31.
- Svendsen, G.T. (1998a), *Public Choice and Environmental Regulation: Tradable Permit Systems in United States and CO₂ Taxation in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Svendsen, G.T. (1998b), »A General Model for CO₂ Regulation: The Case of Denmark«, *Energy Policy*, 26, s. 33-44.
- Svendsen, G.T. (1999a), »The Idea of Global CO₂ Trade«. *European Environment*, 6, 232-37.
- Svendsen, G.T. (1999b), »US Interest Groups Prefer Emission Trading: A New Perspective«. *Public Choice*, vol. 101, Issue 1/2, 109-28.
- Terkla, David (1984), »The Efficiency Value of Effluent Tax Revenues«, *Journal of Environ. Econ. and Management*, 11(2), pp. 107-23.

Kinas vej mod WTO

Af Jens-Peter Fage Madsen, adjunkt, Frederikshavn Handelsskole

Det kinesiske tidsskrift Beijing Review dækkede i november 1999 aftalen mellem Kina og USA om Kinas forestående optagelse i WTO med ordene »Applause and Worries On China's WTO Entry«¹. De modsatrettede følelser overfor WTO, der ligger bag disse ord, vil senere blive taget op i artiklen. Først vil jeg se på WTO's udvikling og baggrunden for Kinas, WTO-landenes (herunder USA's) interesser i at få Kina integreret i WTO-samarbejdet.

1. WTO's historie kort fortalt

WTO blev i 1995 dannet med afsæt i GATT-aftalen fra 1947. GATT-aftalen omfattede fra fødslen 23 lande, heriblandt USA og Kina². Formålet med aftalen var at reducere toldsatserne og afskaffe såkaldte kvantitative handelsrestriktioner, f.eks. importkvoter og importforbud. Dette skulle i første omgang kun gælde industrivarer. Den økonomiske tænkning bag GATT-aftalerne var således, at øget samhandel mellem landene giver øget velfærd for landenes borgere.

Arbejdsmetoden indenfor GATT bestod i, at de deltagende lande ved fælles forhandlinger (såkaldte »runder«) aftalte størrelsen af toldnedsættelser, og hvilke varegrupper disse toldnedsættelser skulle gælde. I GATT-regi var der frem til WTO's dannelse i 1995 i alt 8 runder. Disse runder betød langsomt, at samarbejdet blev udvidet såvel i bredden (flere lande og varegrupper), som i dybden (reduktion af toldsatser og afskaffelse af flere og flere kvantitative handelsrestriktioner). Nogle enkelte nøgletal kan illustrere udvik-

lingen: Kredsen af lande voksede fra 23 i 1947 til 123 ved sidste GATT-runde, Uruguay-runden 1986-94. Sommeren 2001 er antallet af WTO-medlemmer vokset til 142. Den gennemsnitlige toldsat på industrivarer er faldet fra ca. 50% i 1947 til ca. 4%³.

GATT-aftalen var fra starten tænkt som forløberen til et mere bindende samarbejde af overstatslig karakter. Et sådant blev allerede i 1948 foreslået af den amerikanske regering under præsident Truman. Navnet på den påtænkte organisation var ITO: »International Trade Organisation«. Imidlertid ville det amerikanske senat ikke godkende ITO af frygt for, at samarbejdet kunne begrænse USA's suverænitet⁴. Et argument der til forveksling mindede om argumentet mod USA's engagement i Folkeforbundet efter 1. verdenskrig. Resultatet blev, at ITO blev opgivet, og GATT udviklede sig fra at være en midlertidig aftale til at blive et permanent system af aftaler.

Der blev indenfor GATT udviklet grundlæggende principper for verdenshandelen. Principper, der i dag ligger til grund for WTO-samarbejdet. De vigtigste af disse principper er:

- *Mestbegunstigelsesprincippet*, der skulle sikre, at alle skulle have samme fordele ved handel med hinanden. Gav et GATT-land således toldnedsættelser til et andet, skulle denne toldnedsættelse automatisk gælde alle GATT-lande. På denne måde var alle GATT-lande mestbegünstigede i forhold til hinanden.

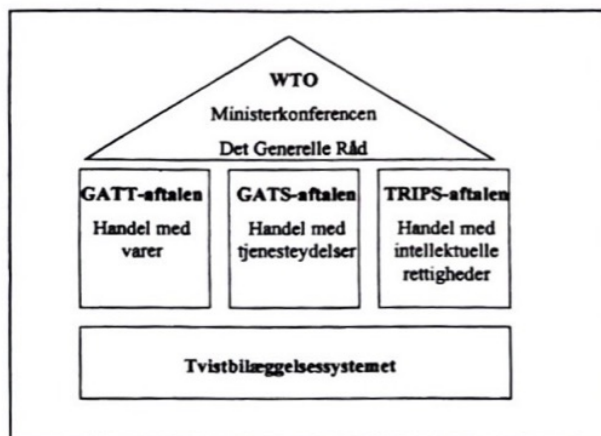
- *Nationalbehandlingsprincippet*, der skulle sikre, at GATT-landene skulle behandle alle produkter ens mht. told og afgifter. Dette skulle gælde uanset om produkterne var indenlandsk producerede eller importerede.
- *Gennemsigtighedsprincippet*, der skulle sikre, at enhver form for beskyttelse af hjemlige produkter skulle ske gennem gennemsikrable toldsatser. Ugennemsikrable handelsbegrænsninger som f.eks. importforbud, importkvoter og tekniske handelshindringer skulle i videst mulige omfang fjernes⁵.

Alle tre principper havde som mål at fjerne barrierer for samhandel mellem landene.

GATT-systemets store svaghed lå i, at det manglede et overstatsligt element, der kunne løse konflikter landene imellem.

Hovedelementet i GATT-aftalerne forblev toldnedsættelser. Selv om der kom stadig flere lande med i aftalerne, var de stadig relativt uforpligtende aftaler for landene. GATT kunne som organisation stort set intet foretage sig, hvis et land eller en gruppe lande ikke ville eller kunne leve op til de fælles spille-regler⁶. Parallelt med GATT oprettedes markedsdannelse flere steder i verden. I Europa EF (1957) og EFTA (1960). Specielt i EF-samarbejdet var det tydeligt, at man også prioriterede andre emner end økonomiske. Centralt i EF-samarbejdet (og senere EU-samarbejdet) stod et politisk samarbejde og visioner om, at fred og sikkerhed skabtes gennem handel. Efter den kolde krigs afslutning, EF's udvidelse og skabelsen af Den Europæiske Union synes det som om, at det europæiske tankegods begyndte at smitte af på GATT. I starten af 1990'erne, dvs. under Uruguay-runden, dukkede tankerne igen op om skabelse af en global handelsorganisation à la ITO. Dog var der denne gang den forskel, at USA ikke stillede sig på bagbenene. Christian Friis Bach betegner den amerikanske til-

slutning til WTO på denne måde: »...det kan stadig kun opfattes som en historisk fejltagelse, at amerikanerne skrev under på aftalen. De har ellers, lige siden de stemte nej til dannelsen af ITO, konsekvent taget afstand fra internationale aftaler, der på nogen måde kan opfattes som en afgivelse af suverænitet til internationale fora...«⁷. Fejltagelse eller ej. Resultatet blev, at WTO blev dannet.



Hvorledes adskiller WTO sig så fra GATT? Den grundlæggende forskel er, at WTO, som navnet World Trade Organisation siger, er en organisation. WTO har til forskel fra GATT et overstatsligt element. WTO's øverste myndighed er ministerkonferencen. Ministerkonferencen mødes som minimum hvert andet år. Imellem ministermøderne ledes WTO af Det Generelle Råd. En anden væsentlig ændring ved dannelsen af WTO er tvistbilægningssystemet. Dette muliggør, at WTO nu lettere kan træffe bindende afgørelser ved overtrædelse af WTO-aftalerne eller med konflikter mellem to eller flere WTO-lande⁸. Den tredje store ændring er, at WTO ved Uruguay-runden medtog landbrugsvarer og intellektuelle rettigheder (f.eks. patenter, copyright mm.) i aftalen. Dermed kom WTO til at dække bredere fra starten, end GATT på noget tidspunkt havde dækket. »Prisen«, landene betalte ved at komme ind i WTO, var suverænitetsafgivelse.

Ved udvidelse af WTO gælder det hoved-

princip, at såvel WTO som organisation som alle WTO-medlemslande skal godkende det nye medlem. Tiltrædelsesforhandlingerne vil således dels bestå af forhandlinger med WTO, dels multilaterale eller bilaterale forhandlinger med grupper af WTO-medlemslande eller med enkeltlande. Herudover skal ansøgerlandet kunne dokumentere, at det er i gang med at implementere WTO's normer for handel. Dette optagelsessystem betyder, at ansøgerlandenes forhandlinger ofte kan blive meget komplicerede. I sidste ende vil et evt. medlemskab i realiteten være afhængig af, om de store WTO-lande, dvs. Japan, USA og EU, godkender ansøgerlandet eller ej.

2. WTO-landenes syn på Kinas medlemskab

WTO landenes interesse i at få Kina som medlem af organisationen hænger nøje sammen med størrelsen af den kinesiske økonomi. Allerede i dag hører Kina til blandt verdens største økonomier. Imidlertid ses Kinas økonomiske betydning endnu mere tydeligt, når man betragter det ud fra økonomisk vækst. Siden 1978, da de økonomiske reformer blev lanceret af Deng Xiaoping under overskriften »socialistisk markedsøkonomi«, har Kina haft en gennemsnitlig vækst på 12% pr. år. Holdes denne vækst bare tilnærmelsesvis, vil Kinas økonomi i løbet af de næste 20-40 år overhale EU's, Japans og USA's økonomier og blive verdens største økonomi⁹. En verdensbank-rapport fra 1997 taler endog om, at Kinas økonomi allerede i 2010 kan forventes at indtage rollen som verdens største økonomi¹⁰. Herudover er det ikke uden betydning, at Kina er et af de lande i verden, der har den største valutareserve¹¹. Endelig spiller det også en rolle, at Kina er et af de lande i verden, der modtager flest fremmede investeringer.

Kinas stigende økonomiske betydning er således et væsentligt argument for WTO's ønske om Kinas optagelse i verdenshandelsorganisationen. Man kan endog argumentere

for, at det må anses som problematisk at kalde WTO en verdenshandelsorganisation uden Kina som medlem. – Men Kinas stigende økonomiske betydning er bestemt ikke det eneste argument WTO-landene har for ønsket om Kinas medlemskab.

For de store WTO-lande er Kina også interessant, fordi landene (specielt Japan, USA og EU) alle har en stor handel med Kina. – En handel, der for alle landenes vedkommende er skæv, idet WTO-medlemmerne har et stadig stigende underskud ift. Kina. Når dette er tilfældet, skyldes det dels Kinas konkurrencemæssige fordele pga. lavere omkostninger til bla. arbejdskraft, dels at det kinesiske marked er meget svært for de udenlandske virksomheder at operere på¹². Årsagerne til det sidste er mange:

- På det kinesiske marked eksisterer der handelsbarrierer i form af told og afgifter.
- Samtidig løber de udenlandske virksomheder ind i et væld af tekniske handelshindringer.
- Den kinesiske marked er vanskeligt gennemskueligt pga. af (manglende) lovgivning.
- Det kan være vanskeligt for de udenlandske virksomheder at finde og fastholde samarbejdspartnere på det kinesiske marked. Forklaringen herpå er kulturel betinget: I Kina skabes mange handelsforbindelser vha. guanxi. – Guanxi (som man frit kan oversætte til forbindelser) betyder, at personer bindes sammen i et net, hvor man yder tjenester til hinanden. Disse guanxi har i takt med kapitaliseringen af Kina udviklet sig i retning af egentlig korruption.

Set fra WTO-medlemmernes side kunne det således være besnærende at få »styr på Kina« ved at få landet til at overholde de fælles handelspolitiske spilleregler. Det vil på længere sigt kunne bane vejen for yderligere succes (læs: handel og investeringer) for vestlige og japanske firmaer på det kinesiske marked.

Dermed får de nuværende WTO-lande mulighed for at få balance eller evt. overskud på handelen med Kina.

3. Den Kinesiske interesse

Den Kinesiske interesse i at komme ind i WTO er umiddelbart ikke så let at få øje på. Kinas chefforhandler ved de kinesisk-amerikanske forhandlinger, Long Yongtu, har givet følgende begrundelser for Kinas ønske om optagelse i WTO:

1. Kina er et stort land, og det bør derfor hævde dets status i WTO for således at få indflydelse på udviklingen i verdenshandelen. Long Yongtu paralleliserer her til FN, hvor Kina i 1972 fik status som permanent medlem i sikkerhedsrådet.
2. Kun gennem WTO-medlemskab kan Kina udvikle sig til en virkelig betydende økonomisk magt i det 21. århundrede¹³.

Premierminister Zhu Rongji ser endvidere WTO-medlemskabet som det bedste middel til at gennemføre en reel omstrukturering og effektivisering af den kinesiske industri¹⁴. Dette ud fra devisen om at de virksomheder, der ikke kan klare sig på de vilkår, der gælder på verdensmarkedet, må lukke.

4. Forhandlingsforløbet

Allerede fra reformperiodens start efter 1978 sendte den kinesiske ledelse følere til GATT. Dette førte i 1982 til, at Kina fik observatørstatus i GATT. Fra 1984 opnåede Kina repræsentation i alle GATT-organisationer.

Selve forhandlingsforløbet frem mod Kinas kommende WTO-medlemskab kan dateres tilbage til 1987. Her påbegyndte Kina forhandlinger med GATT-medlemslandene. Disse forhandlinger skulle belyse Kinas mulighed for at opnå medlemskab af GATT. Forhandlingerne blev uden tvivl besværliggjort af massakren på Den Himmelske Freds Plads i Beijing i 1989.

I 1994, dvs. umiddelbart før GATT omdan-

nedes til WTO, underskrev Kina en handelsaftale med GATT-landene. Den kinesiske ledelse håbede uden tvivl på, at handelsaftalen ville betyde, at Kina blev indbudt som medstifter af WTO i 1995. Dette skete dog ikke, og Kina måtte også i WTO nøjes med status som ansøgerland. At Kina i denne situation ikke havde opgivet et hurtigt medlemskab sås af, at den kinesiske ledelse i 1995 annoncerede, at den var parat til at reducere importtolden med 30% over en årrække.

I perioden 1995-1998 opnåede Kina tilsagn til et kommende medlemskab fra hovedparten af WTO-landene. Tilsagnene byggede dog uformelt på den afgørende forudsætning, at Kina kunne blive enig med USA, Japan og EU om medlemskabet.

I 1998 startede den afgørende forhandlingsrunde, idet Kina påbegyndte bilaterale forhandlinger med USA og EU. Startskuddet til disse forhandlinger var, at USA i 1997 tilsluttede sig Kinas snarlige optagelse under forudsætning af, at de to lande kunne løse deres uoverensstemmelser.

Fra forhandlingernes start var det således tydeligt, at de amerikansk-kinesiske forhandlinger ville blive nøglen til Kinas optagelse i WTO.

Hidtil havde forholdet mellem USA og Kina været præget af nogle grundlæggende uoverensstemmelser, nemlig om forholdet til Taiwan, holdningen til menneskerettigheder og handelsmæssige uoverensstemmelser. Taiwansspørgsmålet drejede sig om Taiwans status. Kina ser Taiwan som en oprørs kinesisk provins, der på sigt skal genforenes med fastlandet. USA derimod ser Taiwan som en selvstændig stat, hvis integritet USA har pligt til at sikre. Uenighederne på menneskerettighedsområdet drejede sig primært om 2 ting: Kinas omfattende brug af dødsstraf og Kinas massive undertrykkelse af enhver form for politisk opposition (specielt ift. studenterlederne fra

oprøret på Den Himmelske Freds Plads i 1989, medlemmerne af Kinas Demokratiske Parti og Falungong). De handelsmæssige uoverensstemmelser drejede sig om, at USA ville sikre sig adgang til det kinesiske marked på en række nøjere definerede områder, bla. landbrugsområdet og telekommunikationsområdet. Forhandlingerne udviklede sig hurtigt i en positiv retning, idet den amerikanske præsident Bill Clinton understregede viljen til at adskille menneskerettigheder og handel. Medvirkende til den gode stemning var uden tvivl også, at Bill Clinton og Zhu Rongji begge lagde meget politisk prestige i at få lavet en aftale. Meget hurtigt taltes om, at en kinesisk-amerikansk aftale kunne føre til kinesisk WTO-medlemskab allerede i 1999.

Optimismen blev dog i 1998/99 afløst af pessimisme. Der var tre hovedårsager til dette: Ved to officielle kinesiske besøg i USA blev først Jiang Zemin (1998) og siden Zhu Rongji (1999) konfronteret med menneskerettighedsspørgsmålet. At kineserne ved disse lejligheder gjorde opmærksom på, at USA selv anvender dødsstraf gjorde ikke indtryk på amerikanerne. Næsten samtidig dukkede den såkaldte spionsag op. Her beskyldte USA Kina for at have skaffet sig oplysninger om det amerikanske A-våbenprogram gennem spionage. Endelig sørgede den amerikanske bombning af den kinesiske ambassade i Beograd under Kosovo-krigen for, at forhandlingerne totalt gik i stå. Situationen blev bestemt ikke bedre af, at de kinesiske myndigheder intet foretog sig for at stoppe demonstrationer og hærværk mod den amerikanske ambassade i Beijing. De fleste iagttagere var herefter enige om, at Kinas WTO-medlemskab var skudt langt ud i fremtiden.

Efter en kort diplomatisk krise mellem de to lande blev forhandlingerne imidlertid genoptaget i slutningen af 1999. Forklaringen var uden tvivl igen den personlige prestige Bill Clinton og Zhu Rongji havde lagt i projektet. Måske betød det forestående amerikanske

præsidentvalg/præsidentskifte også, at Bill Clinton havde travlt med at få skubbet forhandlingerne i gang igen. Ud over at en aftale med Kina ville sikre Bill Clinton omtale i historiebøgerne, kunne en sådan aftale også være en håndsrækning til Al Gore i den kommende amerikanske valgkamp.

De nye forhandlinger prægedes af, at begge parter måtte give noget. Amerikanerne måtte acceptere, at de ikke kunne blande sig i kinesisk indenrigspolitik (menneskerettigheder). Kineserne måtte til gengæld acceptere stort set alle de amerikanske økonomiske krav. Forhandlingerne førte dec. 1999 til en aftale.

Kort skitseret gik den amerikansk-kinesiske aftale ud på:

- Bilafgifterne skal reduceres fra de nuværende 80-100% til 25%. Samtidig får private amerikanske virksomheder mulighed for at finansiere kinesernes bilkøb gennem kreditter.
- Udenlandske teleselskaber får mulighed for at eje 49% af joint-ventures på telefonområdet. Denne %-del skal hæves til 50% senest to år efter Kinas indtræden i WTO.
- Udenlandske internetudbydere får mulighed for at operere i Kina.
- Importafgifter på landbrugsvarer skal reduceres, samtidig med at eksportsubsidier på bla. ris og bomuld skal afskaffes.
- Antallet af importerede film skal hæves fra 10 til 20 om året.

Med den amerikansk-kinesiske aftale var Kina placeret på dørtærsklen til WTO. Næste skridt var en aftale med EU. Den kom kort tid efter, nemlig i maj 2000.

Kina og EU indgik her en aftale, der sikrede Kina endnu et vigtigt skridt mod optagelse i WTO. Kina-EU aftalen har lighedspunkter med den amerikansk-kinesiske aftale, men der er også klare forskelligheder. EU's aftale med Kina kan kort opregnes i følgende punkter¹⁵:

- Udenlandske virksomheder må eje op mod 49% i mobiltelefon-virksomheder allerede i løbet af de første tre år Kina er medlem af WTO (- tidligere havde kineserne sat tidsgrænsen til 5 år).
- Der skal ikke mere være grænser for, hvor stor en andel udenlandske investorer kan eje af detailhandelsvirksomheder i Kina.
- Afgiften på 150 vigtige europæiske eksportvarer skal nedsættes mellem 8% og 10%.
- Udenlandske oliehandlere må stå for importen af 20% af Kinas olieimport.
- Øjeblikkelige bevillinger til 7 EU-virksomheder, således at de kan drive forsikringsvirksomhed i Kina (- når Kina bliver WTO-medlem gælder bevillingen alle udenlandske virksomheder).

EU's aftale med Kina blev af en række iagttagere anset for at være bedre end USA's. Vigtigst er dog nok, at EU med aftalen fik signaleret, at »(indgå)...en aftale med Washington ikke er det samme som at indgå en aftale med resten af verden...«¹⁶. Detaljerne i aftalen er dog endnu ikke færdigbehandlet.

Næsten sammenfaldende hermed vedtog den amerikanske kongres at godkende den amerikansk-kinesiske WTO-aftale fra december 1999. Efterfølgende vedtog det amerikanske senat september 2000 på præsident Bill Clintons anbefaling med 83 stemmer for og 15 imod en lovændring, der normaliserede handelsforbindelserne mellem USA og Kina. Kina fik nu permanent status som privilegeret handelspartner. Det betyder, at kinesiske eksportører undgår forhøjede toldsatser på det amerikanske marked. I USA har diskussionen om lovændringen drejet sig om forholdet mellem handel og menneskerettigheder. Kritikerne af lovændringen fremfører, at Clinton hermed har opgivet at påvirke Kina på menneskerettighedsområdet. Clinton svarede således på kritikken: »...Jeg tror, at vi vil komme til at se, at Amerika har større indflydelse i Kina ved hjælp af en udstrakt hånd end ved en knyttet næve....Der er så meget mere på

spil her end vore egne økonomiske interesser. Det handler om at opbygge en verden, hvor flere mennesker har større frihed, mere kontrol over deres liv, mere kontakt med andre end nogensinde før. En verden, hvor lande er bundet tæt sammen, og udsigterne til fred er styrket...«¹⁷ Den nye amerikanske Kina-politik kom på et tidspunkt, hvor Kina og EU ikke har færdigbehandlet deres aftale. Det vil uden tvivl give amerikanske virksomheder et forspring på det kinesiske marked.

5. Applause and Worries On China's WTO Entry

Som nævnt i indledningen brugte Beijing Review udtrykket »Applause and Worries« i forbindelse med Kinas indtræden i WTO. »Applause« refererer til, at det mod mange odds lykkedes at lave en aftale med USA, der gør indtræden i WTO mulig indenfor en overskuelig fremtid. »Worries« refererer til, at der vil være vindere og tabere ved Kinas indtræden. – Mange stiller måske oven i købet spørgsmålet: Kan Kina klare sig i den internationale konkurrence?

Helt overordnet kan man slå fast, at virksomheder, der er udenlandsk ejede eller joint-ventures mellem kinesiske og vestlige virksomheder, må antages at kunne klare sig. Ligeledes har kinesiskejede virksomheder, der har været igennem en moderniseringsproces, gode muligheder for at klare sig. Endeligt vil arbejdsintensive virksomheder på det korte og mellemlange sigt have gode muligheder for at klare sig på grund af de relativt lave lønudgifter. Kinas mange traditionelt drevne statsvirksomheder, der ikke har formået at forny sig, må derimod antages at gå meget vanskelige tider i møde. Det samme gælder størstedelen af det kinesiske landbrug, der med WTO-tilslutningen får øget konkurrence pga. ophævelse af importkvote og toldnedsættelser.

Nogle af de brancher, der må forudses at få problemer som følge af WTO-tilslutningen, er f.eks. den statsdrevne metalindustri, bilin-

dustrien og det traditionelle landbrug (korn og risproduktion). Den sikre taber i denne forbindelse er kinesiske lønarbejdere og bønder, der ikke kan klare sig i konkurrencen. Hvor mange arbejdspladser, der vil gå tabt som følge af medlemskabet, er det svært at sige noget konkret om. Nogle analytikere anslår, at antallet af tabte arbejdspladser vil ligge i omegnen omkring 10-15 mio. Spørgsmålet, der melder sig, er, hvad de statsejede virksomheder kan foretage sig for at gøre sig konkurrencedygtige frem mod og efter det tidspunkt WTO-medlemskabet er en realitet? – Der kan ikke gives noget entydigt svar på spørgsmålet, men Hongkong-tidsskriftet Far Eastern Economic Review har ved at lave en rundspørge til kinesiske virksomheder samlet dette idekatalog (- her i en let omskrevet form)¹⁸:

- Fokuser på områder med konkurrencemæssige fordele.
- Sørg for at ledelsen får engelskkundskaber.
- Søg udenlandske partnere.
- Introducer ydelsesbaseret løn og andre produktionsfremmende systemer.
- Invester i forskning og udvikling.
- Sørg for at medarbejderne får internetkundskaber.
- Engager vestlige virksomhedskonsulenter.

Indenfor tekstilindustrien kan man derimod med sindsro se frem til WTO-medlemskabet, idet tekstilindustrien pga. lave arbejdslønninger og et uhyre stort potentiale må kunne se frem til øgede markedsandele. Dette skyldes ikke mindst, at den kinesiske tekstilindustri hidtil har haft problemer med importtold og/eller kvoter på eksportmarkederne. Det antages, at der i vækstsektorerne vil kunne skabes arbejdspladser, der på det mellemlange sigt kan opveje tabet af arbejdspladser.

En anden vækstsektor kan findes indenfor landbruget. Her kan WTO-medlemskabet give arbejdsintensive produktionsområder som blomster-, frugt-, plante- og grønsaksproduk-

tion mulighed for øgede markedsandele¹⁹. I denne sammenhæng skal den kinesiske ledelse dog også tage hensyn til sit eget mål, nemlig at Kina skal være selvforsynende med fødevarer. Det kan blive et problem i fremtiden, hvis for meget jord omlægges til nye afgrøder. Årsagen er, at befolkningstallet trods etbarns-politikken stadig stiger, samtidig med at de dyrkbare arealer er faldende som følge af industriens vækst i landområderne.

6. Hvor langt er Kina ?

Som nævnt er et af kravene til et land, der ønsker optagelse i WTO, at landet har påbegyndt implementeringen af WTO's regelsæt. – Hvor langt er Kina på dette område ?

WTO holder løbende øje med Kinas bestræbelser. I starten af 2000 offentliggjorde WTO følgende status primært baseret på den kinesiske regerings indberetninger til WTO²⁰:

- De gennemsnitlige toldsats er reduceret fra næsten 43% i 1992 til 17% i 1998. – Heri er told på landbrugsvarer dog ikke indregnet. Der er planlagt en yderligere toldreduktion med 10% frem til 2005.
- Antallet af tekniske handelshindringer (non-tariff measures) er reduceret fra 1247 i 1992 til mindre end 400 i 1998. Ydermere er der lavet en tidsplan for eliminering af yderligere tekniske handelshindringer. Long Yongtu nævnte eksempelvis importlicenser og kvoteordninger på varer som sukker, energi, bildele, fjernsyn og radioer. Udfasningen af disse tekniske handelshindringer vil ifølge Long Yongtu starte, så snart Kina bliver WTO-medlem.
- Kina har underskrevet en aftale om informationsteknologi. Dette betyder toldfrihed på en række informationsteknologiske produkter. Herudover er Kina indstillet på at give mobiltelefonudbydere adgang til det kinesiske marked (jf aftalen mellem Kina og EU).
- Der er sket forbedringer i mulighederne for handel med serviceydelser på det ki-

nesiske marked. Det ses bla. ved, at godt 150 fremmede banker nu er til stede i Kina. På tilsvarende vis er Kina indstillet på, at også udenlandske forsikringsselskaber skal have mulighed for at operere på det kinesiske marked.

WTO slog ved samme lejlighed fast, at Kina har vist sig meget fleksibel i bestræbelser på at få en ordning med WTO / WTO-landene. Dog blev det understreget, at der endnu ikke er nogen ordning mht. eksportsubsidier på landbrugsvarer.

På det lovgivningsmæssige område er Kina godt i gang med at omforme sine love, således at de passer med WTO's. – Dette gælder bla. love for udenrigshandel, økonomisk samarbejde og patenter. Vicepræsidenten for Kinas højesteret Li Guoguang slog i efteråret 2000 fast »... (at) de kinesiske domstole vil prioritere WTO-lovgivning frem for Kinas egen lovgivning, når det drejer sig om civile sager, der involverer udlændinge.... (og tilføjede han).... I de tilfælde hvor kinesisk lovgivning er i overensstemmelse med WTO-lovgivning, vil kinesisk lovgivning blive anvendt.... (endelig slog Li Guoguang fast).... at de kinesiske domstole vil garantere samme beskyttelse for kinesiske og fremmede producenter...«²¹. Med andre ord Kina vil på det juridiske område lægge sig i selen for at gøre sig parat til medlemskabet af verdenshandelsorganisationen.

Rentedannelsen, der tidligere var totalt statsstyret, er påbegyndt liberaliseret²². Også dette ses som et tydeligt tegn på, at Kina er i den afgørende forberedelsesfase til medlemskabet af WTO.

7. 8. december 2000 udtalelserne

Efter et tredagesmøde d. 5-8 december 2000 mellem Kina og WTO udsendte Kinas chefforhandler Long Yongtu og WTO's chefforhandler Paul-Henri Ravier begge udtalelser, der gjorde status over situationen.

Paul-Henri Ravier's udtalelse slår fast, at der på stort set alle punkter er gjort fremskridt i forhold til det forrige møde i november 2000. Han nævner her afviklingen af tekniske handelshindringer, TRIPS-aftalerne, subsidier til statsindustrien, landbrugspolitikken mm. I forbindelse med hvert eneste område slår han fast, at fremskridtene gør, at problemerne bliver færre og færre. Omsummerende siger Paul-Henri Ravier: »...Decembermødet har været et godt møde, fordi det er lykkedes at videreudbygge det, der blev opnået i november. Politiske beslutninger behøver stadig at blive truffet på nøgleområder, som vi ikke er enige om, hvis det skal lykkes at få et gennembrud næste gang...«²³. Sagt på en anden måde: Kina får en aftale med WTO, hvis de vil gøre noget for det.

Hans kinesiske kollega Long Yongtu støtter i det store hele Paul-Henri Ravier's udlægning af decembermødet. Dog slår han samtidig fast, at nogle af de områder, der mangler enighed om, er vitale områder for Kina. Long Yongtu nævner her bla. landbrugspolitikken, retten til at drive virksomhed i Kina og spørgsmålet om eksportsubsidier. Dog slår han (ganske optimistisk) fast: »...når forskellighederne kun udgør få vanskelige spørgsmål, skal fleksibilitet ikke kun udvises af den ene part... Kinesisk fleksibilitet er uden mening med mindre den mødes af fleksibilitet fra andre... Jeg håber, at vi, når vi kommer tilbage til Geneve næste gang (januar 2001), vil være parate til at gennemføre det, vi alle ønsker, nemlig Kinas optagelse i WTO...«²⁴. Det kinesiske svar er med andre ord: Er WTO-landene parate til at yde deres del for at få lavet aftalen?

De efterfølgende måneders udtalelser fra Paul-Henri Ravier og Long Yongtu anslår de samme optimistiske toner.

8. George W. Bush – et nyt problem i tolvte time ?

Forhandlingerne har siden 1994 fra ameri-

kansk side været ført af Clinton-administrati-
onen. Spørgsmålet er nu, om præsidentskiftet
i USA kan/vil stikke en kæp i hjulet på for-
handlingerne !

På overfladen er der ikke den store forskel på
den Kina-politik Al Gore og George W. Bush
står for. De har begge under valgkampen er-
klæret sig som tilhængere af Kina medlem-
skab af WTO. Men når man graver lidt i ar-
gumenterne og retorikken i forbindelse med
Kina-diskussionen, træder der alligevel en
række forskelle frem.

En af de væsentligste er holdningen til Kina.
Clinton/Gore har fra midten af 1990'erne
brugt betegnelsen »strategisk partner« ved
omtalen af Kina. Bush derimod ser Kina som
en konkurrent såvel politisk som økonomisk.
Denne forskel bliver ret tydelig, når Taiwan-
problematikken inddrages. Her er Bush's og
republikanernes holdning, at USA har en
overordnet forpligtigelse til at forsvare Ta-
iwans interesser imod en evt. kinesisk ag-
gression. Denne forpligtigelse er for republi-
kanerne så vigtig, at den klart overskygger
USA's økonomiske interesser ift. Kina. Det
republikanske partis højrefløj mener endog,
at Bush bør gøre op med demokraternes hid-
tidige Kina-politik, der i korthed går ud på at
øve indflydelse på Kina gennem samarbejde.
Endelig er en væsentlig ændring med valget
af George W. Bush, at den amerikansk-kine-
siske diskussion om det amerikanske missil-
system »National Missile Defence« (NMD)
er blusset op igen²⁵. Her har Bush gennem
valgkampen gjort sig til talsmand for en væ-
sentlig udvidelse af det missilforsvarssystem,
der har været på tegnebrættet under Bill Clin-
ton. Samtidig har han understreget, at USA
bør udbygge sine forbindelser til sine traditi-
onelle alliancepartnere i Asien, Japan og Au-
stralien. – Ovenstående kunne tyde på, at Ki-
nas situation ikke er blevet nemmere med
Bush's valgsejr.

Nogle politiske iagttagere så omvendt Bush'

mindre engagement i områder som arbejds-
forhold og miljø som en faktor, der kunne
sætte mere fart på optagelsesprocessen²⁶. An-
dre iagttagere hæftede sig ved, at Bush stort
set ingen erfaring havde med Asien. Dette
kunne være et argument for, at forhandlin-
gerne nu fik lov til at køre til ende ad det
spor, de var er sat på. Det eneste, der var sik-
kert, var således, at præsidentskiftet kastede
en ny usikkerhed ind i forhandlingerne.

Den første afgørende prøve på Bush's Kina-
politik kom med Hainan-affæren. Baggrun-
den for denne var, at et amerikansk spionfly
og et kinesiske militærfly stødte sammen i
lufrummet omkring øen Hainan i det sydlige
Kina. Det kinesiske fly styrtede ned og pilo-
ten blev meldt savnet for senere at blive er-
klæret for død. Det amerikanske fly blev
svært beskadiget og måtte nødlande på Hai-
nan. De kinesiske myndigheder beslaglagde
straks flyet og tilbageholdt besætningen med
henviisning til, at det amerikanske fly uret-
mæssigt havde krænket kinesisk lufrum, idet
den kinesiske holdning var, at sammenstødet
var sket indenfor kinesisk lufrum. Fra ame-
rikansk side hævdedes det, at sammenstødet
var sket i internationalt lufrum som følge af,
at det kinesiske fly bevidst havde chikaneret
det amerikanske fly. Bush krævede såvel be-
sætning som fly frigivet og truede den kine-
siske regering med, at USA ville forhindre
Kinas medlemskab af WTO. Endeligt truede
Bush den kinesiske regering med, at USA
ville sikre, at Beijing ikke fik OL 2008. Jeg
befandt mig i Beijing netop i disse hektiske
dage og havde således mulighed for at følge
diskussionen såvel i kinesiske medier som på
CNN. Bemærkelsesværdigt var det, at den ki-
nesiske regering nedtonede begivenheden.
Den fyldte således væsentligt mere på CNN
end i de kinesiske medier, ligesom alle tilløb
til demonstrationer foran den amerikanske
ambassade i Beijing blev stoppet af politiet. –
For den kinesiske regering var det således
vigtigt, at der ikke kom en gentagelse af be-
givenhederne i forbindelse med Kosovo-kon-

flikten, idet dette meget let kunne have haft en negativ afsmitning på WTO-forhandlingerne. Besætningen blev frigivet efter 11 dage, og amerikanske militæreksperter fik senere på foråret/sommeren adgang til flyet. Situationen blev således relativt hurtigt afdramatiseret. WTO-erklæringerne henover sommeren 2001 har da også været upåvirkede af Hainan-affæren.

WTO-talsmanden Pierre-Louis Girard slutter således sin erklæring i juli 2001 af med at konstatere, at ministerkonferencen i Doha (Qatar) d. 9-13 november 2001 sandsynligvis vil fastlægge de endelige retningslinjer (og dermed også datoen) for Kinas optagelse i WTO²⁷.

Noter

1. Beijing Review nr. 48, 1999, s. 17
2. Kina trak sig dog allerede ud af GATT i 1949 i forbindelse med den kommunistiske sejr i borgerkrigen.
3. WTO – den nye handelsorganisation, Udenrigsministeriets temaserie, København 1997, s. 5
4. Beukel, Erik: Efter slaget i Seattle – konflikterne i WTO, Udenrigs nr. 1, 2000, s. 42
5. Bach, Christian Friis m.fl.: Den globale markedsplads, MS 1999 s. 11
6. Bach, Christian Friis m.fl.: Den globale markedsplads, MS 1999 s. 6.
7. Bach, Christian Friis: Det globale EU, MS 1999, s. 10
8. Beukel, Erik: Efter slaget i Seattle – konflikterne i WTO Udenrigs 1 2000, s. 44-45. WTO's tvistbilæggesystem er en klar stramning ift. det tilsvarende system i GATT. Her var det muligt at trække afgørelserne i langdrag nærmest på ubestemt tid. I GATT-regi krævedes enighed mellem landene for at træffe en afgørelse fra tvistbilæggesystemet. I WTO-regi kræves enighed mellem landene for at afvise en afgørelse fra tvistbilæggesystemet. Se yderligere oplysninger om dette i Bach, Christian Friis m.fl.: Den globale markedsplads, MS 1999, s. 15.
9. Orientering, Den Danske Bank, januar 2000 s. 5. Selv med denne kraftige vækst vil Kinas BNP pr. indbygger stadig kun udgøre ca. 1/4 af BNP pr. indbygger i USA.
10. Skjalm, Karsten, DUPI Working Paper 2000/2, s. 14. Dokumentet findes www.dupi.dk
11. Madsen, Jens-Peter Fage: Kina på tærskelen til det 21. århundrede, forlaget lee 2000, s. 88
12. Skjalm, Karsten, DUPI Working Paper 2000/2, s. 15f. Dokumentet findes www.dupi.dk
13. Beijing Review nr. 29, December 1999
14. Beijing Review nr. 25, November 1999
15. Holland, Lorian: Not So Fast, Far Eastern Economic Review, 1 juni 2000
16. Holland, Lorian: Not So Fast, Far Eastern Economic Review, 1 juni 2000
17. Aktuelt d. 21 september 2000
18. Saywell, Trish og Zhihua, Yan: Ready for The Deluge, Far Eastern Economic Review, 23 marts 2000
19. Thøgersen, Carsten Boyer: Kina snart medlem af WTO, Kinabladet nr. 7, efteråret 2000.
20. About WTO, februar 2000, <http://www.wto.org/wto/about/china.htm>
21. Laws pave way for WTO entry, <http://www.chinadaily.net/cndy/history/2000/10/d1-1npc.a31.html>
22. Den Danske Bank, Orientering oktober 2000, s. 23
23. China Working Party formal meeting, Chairman's note: WTO Deputy Director-General Paul-Henri Ravier, http://www.wto.org/english/news_e/news00/wpchina_chairmannot_e.htm
24. Fourteenth Session of the Working Party on China. Statement by H.E Vice Minister Long Yongtu, Head of the Chinese Delegation, http://www.wto.org/english/news_e/news00/wpchina_longstatement_e.htm
25. I NMD-sagen er der meget, der tyder på, at en europæisk-kinesisk alliance vendt mod USA er under dannelselse. Fra kinesisk side ses NMD som en direkte trussel mod landets sikkerhed. Bush har dog forsøgt at berolige Kina ved at slå fast, at NMD ikke er rettet mod Kina men kun imod såkaldte slyngelstater. I september 2001 gik Bush et skridt videre ved at tilbyde Kina indsigt i NMD-planerne.
26. Hiebert, Murray: Bush, Gore and A silent Debate, Far Eastern Economic Review, 26 okt. 2000
27. Meeting of the Working Party on the accession of China. Summing Up by the Chairman, Amb. Pierre-Louis Girard www.wto.org/english/news_e/news01_e/wpchina_chairnot_20july01_e.htm

Teknologisk udvikling og udenrigshandel med halvfabrikata

Af Teit Lüthje, lektor, Ph.D., Syddansk Universitet

1. Indledning

I denne artikel belyses betydningen for den teknologiske udvikling af udenrigshandel med halvfabrikata. Den teknologiske udvikling er determineret af akkumuleringen af viden, hvorved et lands forsyning af menneskelig kapital bliver helt central. Knyttet hertil er varefaseteorien/"product life cycle" (se f.eks. Vernon, 1966) og i forlængelse heraf den endogene vækstteori som det f.eks. ses hos Romer (1986 og 90). Rettes indsatsen af forskning og udvikling mod horisontalt differentierede halvfabrikata, det vil sige kvalitativt ens varianter, gives der flere variantmuligheder, mens der ved satsning på vertikalt differentierede halvfabrikata, det vil sige kvalitativt forskellige varianter, opnås mulighed for at producere halvfabrikatavarianter af en højere kvalitet.

Idet, intra-industriel handel med halvfabrikata, jævnfør nedenfor, skaber betingelser for et større løft i det teknologiske niveau end den inter-industrielle handel, er karakteren i udenrigshandlen med halvfabrikata således af afgørende betydning for den teknologiske udvikling blandt samhandelslandene. Analysens fokus i det følgende er den danske udenrigshandel med halvfabrikata, idet de samfundsøkonomiske implikationer af denne udenrigshandel er betydelige. Således er be-

skæftigelsen indenfor den danske industrielle halvfabrikataproduktion på over 100.000 ansatte svarende til cirka 28% af den samlede danske industrielle beskæftigelse (Lüthje, 1999). Endvidere udgør udenrigshandlen med halvfabrikata cirka halvdelen af den samlede danske udenrigshandel (Lüthje, 1999 og 2000).

Med henblik på, at sætte den empiriske analyse indenfor en teoretisk ramme, redegøres der først for den endogene vækstteori og dernæst for intra-industriel handel med såvel horisontalt som vertikalt differentierede halvfabrikata. I den empiriske analyse belyses fordelingen på lande af den danske udenrigshandel med halvfabrikata. Endvidere sammenstilles graden af intra-industriel handel med forholdet mellem den danske og de respektive samhandelslandes teknologiske udvikling.

2. Endogen vækstteori

Den endogene vækstteori tager højde for en endogen bestemmelse af den teknologiske udvikling og tager især afsæt i Romers bidrag fra 1986 og 1990. Romer præsenterer en model, hvor den økonomiske vækst er determineret af akkumuleringen af viden, hvorved et lands forsyning af menneskelig kapital bliver helt central. Modellen er derved i stand til

at forklare vedvarende vækst, hvilket de neoklassiske vækstmodeller ikke kunne. Endvidere kan velstandsniveauet mellem lande i den endogene vækstteori divergere over tiden, mens det i den neoklassiske vækstteori vil konvergere over tiden.

Romers model fra 1990 har tre sektorer: en færdigvare-, en halvfabrikata- og en forskningssektor. Færdigvaren er et homogent gode og produceres under fuldkommen konkurrence, mens halvfabrikata er et differentieret gode. Romer tager udgangspunkt i Ethiers (1979 og 82) applicering af Dixit og Stiglitz' (1977) forbrugsteori på halvfabrikata.¹ Det vil sige, at Dixit og Stiglitz' nyttefunktion skal tolkes som en produktionsfunktion, hvorved en stigning i antallet af halvfabrikatavarianter betinger en stigning i den samlede færdigvareproduktion. Der er et endeligt antal halvfabrikatavarianter, og produktionsfunktionen antages at være separabel med konvekse isoquantkurver. Funktionen er homotetisk i sine argumenter. Der antages en primær produktionsfaktor, arbejdskraft, samt at forsyningen af denne er konstant over tid. Funktionen for færdigvareproduktionen kan derved formuleres som

$$Y = a L^{1-\alpha} \sum_{i=1}^{\infty} x_i^{\alpha} \quad (1)$$

L angiver mængden af arbejdskraft til færdigvareproduktion, Y angiver den samlede færdigvareproduktion, og x_i angiver mængden af en halvfabrikatavariant indenfor en given halvfabrikatakategori. Produktionsfunktionen er en modificeret Cobb-Douglas funktion.

På tidspunktet t antages antallet af halvfabrikatavarianter at være n , hvorfor

$$x_i = 0 \text{ for } i = n + 1, \dots, \infty$$

Idet, produktionsfunktionen er additiv med

hensyn til inputs, er det muligt at inkludere halvfabrikata, der ikke allerede eksisterer. Med baggrund i disse antagelser er den samlede færdigvareproduktion for en given faktorindsats større, des større antallet af halvfabrikatavarianter er.

Da halvfabrikataene indgår symmetrisk på såvel udbuds- som efterspørgselssiden er mængden af hver variant ens. Følgelig kan ligning (1) reduceres til

$$Y = a L^{1-\alpha} n x^{\alpha}$$

Idet, Romer opfatter halvfabrikataene som forskellige former for kapital, formuleres den totale mængde af kapital som

$$K = n x$$

Fysisk kapitalakkumulation kommer fra opsparing, og uden kapitaldepreciering er

$$\Delta K = m - c$$

hvor c angiver forbruget af færdigvaren.

Den teknologiske udvikling antages at være proportional med det eksisterende antal halvfabrikatavarianter, og udviklingen i antallet af halvfabrikatavarianter formuleres som

$$\Delta n = \theta n L_f \quad (2)$$

hvor θ er et indeks for arbejdskraftens produktivitet i forskningssektoren, mens L_f angiver mængden af arbejdskraft i denne sektor. Det vil sige, at forsknings- og udviklingsaktiviteter opfattes som en selvstændig produktiv aktivitet, der kræver indsats af såvel fysisk som menneskelig kapital.

Ved balanceret vækst i økonomien er fordelingen af arbejdskraft mellem færdigvaresektoren og forskningssektoren konstant. Væksten i antallet af halvfabrikatavarianter betinger den vedvarende vækst, hvor antallet af halvfabrikatavarianter, mængden af kapital og færdigvareproduktionen vokser med raten

$$\frac{\Delta n}{n} = \frac{\Delta K}{K} = \frac{\Delta Y}{Y} = \theta L_f$$

En central konklusion hos Romer er, at vækst skabes ved at fremme investeringer i nye forskningsområder, hvorved den økonomi, der er forsynet med mest menneskelig kapital, vil have den største vækstrate.

3. Intra-industriel handel med halvfabrikata

Ved intra-industriel handel er der tale om såvel eksport som import indenfor samme produktkategori. Den resterende del af udenrigshandlen er karakteriseret ved enten eksport eller import af den pågældende produktkategori og dermed inter-industriel handel. Den del af udenrigshandlen, hvor eksport- og importværdierne er lige store, benævnes graden af intra-industriel handel og formaliseres som (Grubel og Lloyd, 1975)

$$\overline{B}_i = \frac{\sum_i (X_i + M_i) - \sum_i |X_i - M_i|}{\sum_i (X_i + M_i)}$$

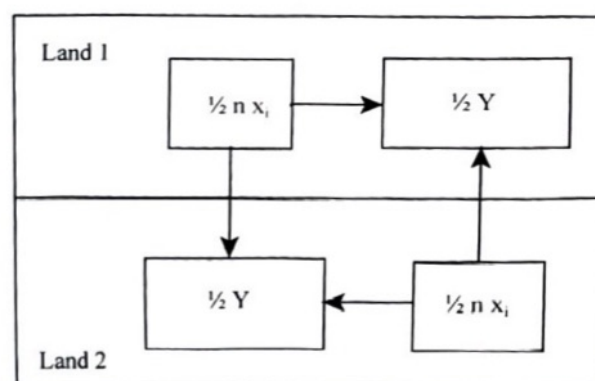
X_i og M_i er værdien af eksporten henholdsvis importen indenfor varegruppe i , $X_i - M_i$ er nettohandlen, $(X_i + M_i)$ er bruttohandlen, og $i = 1, 2, 3, \dots, n$, hvor n er antallet af varegrupper på det valgte aggregationsniveau. Graden af intra-industriel handel angiver således udenrigshandlens fordeling på intra- og inter-industriel handel. Med hensyn til valg af indeks til estimering af graden af intra-industriel handel kan der henvises til Lühje (1997) for en uddybende behandling.

Idet, intra-industriel handel med halvfabrika-

ta dels betinger en stigning i antallet af halvfabrikatavarianter og dels øger adgangen til halvfabrikata af den ønskede kvalitet, har intra-industriel handel med halvfabrikata stor betydning for samhandelslandenes teknologiske udvikling og derved deres økonomiske vækst. Derfor redegøres der i det følgende kort for intra-industriel handel med såvel horisontalt som vertikalt differentierede halvfabrikata.

3.1. Intra-industriel handel med horisontalt differentierede halvfabrikata

Det antages, at der er tale om to lige store lande, der ved samhandel konstituerer et enkelt marked for horisontalt differentierede halvfabrikata, såfremt der ikke er tale om nogen form for handelshindringer. Dette marked har de samme uniforme egenskaber som



Anm.: n angiver antallet af halvfabrikatavarianter, x_i angiver mængden af en halvfabrikatavariant, v angiver antallet af færdigvarevarianter, og Y angiver mængden af færdigvaren.

Figur 1. Intra-industriel handel med horisontalt differentierede halvfabrikata

hvert land havde uden samhandel, men med flere halvfabrikatavarianter. Idet strukturen for handlen med horisontalt differentierede halvfabrikata er karakteriseret ved, at ikke to producenter producerer den samme halvfabrikatavariant, vil hver halvfabrikatavariant kun blive produceret i et af landene men indgå i færdigvareproduktionen i begge lande. Samhandelsmønsteret er illustreret i figur 1.

Det ses, at halvfabrikatproducenterne i henholdsvis land 1 og land 2 forsyner færdigvareproducenterne i begge lande. I de to lande vil det producerede antal halvfabrikatavarianter være ens, og ligeledes vil den anvendte mængde af hver variant være ens. Derfor vil det ene lands eksport af halvfabrikatavarianter blive modsvaret af en lige så stor import af andre halvfabrikatavarianter. Følgelig har begge lande ligevægt i udenrigshandlen med halvfabrikata, og der er derved tale om ren intra-industriel handel med horisontalt differentierede halvfabrikata. Det samlede antal af halvfabrikatavarianter ved samhandel behøver ikke at være identisk med det antal varianter, hvert land producerede under autarki. Idet, samhandel giver et større marked, er det muligt, at stordriftsfordele betinger en stigning i antallet af halvfabrikatavarianter. Der er et endeligt antal halvfabrikatavarianter, der er endogent bestemt af færdigvareefterspørgslen. Ligevægtsløsningen forudsiger derved det generelle handelsmønster og handelsniveauet, men ikke hvilke specifikke halvfabrikatavarianter der vil blive produceret i hvert land.

Det centrale forhold er således, at intra-industriel handel i forhold til autarki betinger et større marked og derved et større antal halvfabrikatavarianter. Ses den teknologiske udvikling som værende proportional med det eksisterende antal halvfabrikatavarianter, jævnfør ligning (2), skærpes denne udvikling følgelig ved intra-industriel handel med horisontalt differentierede halvfabrikata. Afledt heraf fås, for en given forsyning af menneskelig kapital, en øget økonomisk vækst blandt samhandelslandene.

Ved identiske faktorproportioner mellem to lande vil der ikke forekomme inter-industriel handel med halvfabrikata, idet der ikke er tale om komparative fordele i produktionen heraf. Er der omvendt forskelle i de to landes faktorproportioner, vil det kapitalrige land få den største markedsandel for den differentie-

rede halvfabrikatakategori og derved blive nettoeksportør. Følgelig er der også tale om inter-industriel handel med horisontalt differentierede halvfabrikata. Den del af udenrigshandlen, der er intra-industriel, betinger, at hvert land specialiserer sig i dele af produktkategorien, det vil sige i produktionen af nogle af halvfabrikatavarianterne. Den resterende del af udenrigshandlen består af det kapitalrige lands inter-industrielle eksport af denne produktion til det arbejdskraftrige land. I det ekstreme tilfælde, hvor forskellen i de to landes faktorproportioner er så stor, at det kapitalrige land specialiserer sig fuldstændig i produktionen af hele den differentierede halvfabrikatakategori, vil der ingen intra-industriel handel være. Derved er samhandlen karakteriseret ved ren inter-industriel handel.

Den bestemmende faktor bag graden af intra-industriel handel med horisontalt differentierede halvfabrikata er således forskelle i landenes faktorproportioner. Som belyst ovenfor giver intra-industriel handel med horisontalt differentierede halvfabrikata et større marked, hvorved stordriftsfordele betinger en stigning i antallet af halvfabrikatavarianter. Des større graden af intra-industriel handel er, jo større er følgelig antallet af halvfabrikatavarianter, og dette antal er størst i det tilfælde, hvor de to landes faktorproportioner er ens. Følgelig er antallet af halvfabrikatavarianter inverst relateret til forskellen i landenes faktorproportioner. Samhandel med de lande, hvormed intra-industriel handel med horisontalt differentierede halvfabrikata er udtalt, skaber således grobund for et større løft i den økonomiske vækst end samhandel med de lande, hvormed inter-industriel handel er udtalt.

3.2. Intra-industriel handel med vertikalt differentierede halvfabrikata

Intra-industriel handel med vertikalt differentierede halvfabrikata har baggrund i, at der i produktionen af kvalitativt forskellige fær-

digvarevarianter kræves kvalitativt forskellige halvfabrikatavarianter. Des højere en kvalitet en færdigvarevariant skal være af, jo større kvalitetskrav stilles der til den dertil knyttede halvfabrikatavariant. Det kvalitative niveau i landenes produktion af såvel færdigvarevarianter som halvfabrikatavarianter afhænger af landenes faktorproportioner. Det betyder eksempelvis, at kapitalrige lande producerer høj-kvalitative varianter, mens arbejdskraftrige lande producerer lav-kvalitative varianter, hvorved landene producerer kvalitetsvarianter, hvis intensitet er i overensstemmelse med landenes faktorudrustning. Derved har kapitalrige lande komparative fordele i produktionen af høj-kvalitetsvarianter, mens arbejdskraftrige lande har komparative fordele i produktionen af lav-kvalitetsvarianter.

Den intra-industrielle handel med vertikalt differentierede halvfabrikata opstår ved, at lande med forskellig faktorudrustning udveksler kvalitativt forskellige halvfabrikata tilhørende den samme produktkategori. Kapitalrige lande – det vil sige relativt mere kapitalrige lande – eksporterer høj-kvalitative halvfabrikatavarianter til og importerer lav-kvalitative halvfabrikatavarianter fra arbejdskraftrige lande – det vil sige relativt mindre kapitalrige lande. Ved tilstrækkeligt store forskelle i landenes faktorproportioner er der kun inter-industriel handel, hvor kapitalrige lande eksporterer kapitalintensive halvfabrikata til samt importerer arbejdskraftintensive halvfabrikata fra arbejdskraftrige lande.

En øget vækst i den teknologiske udvikling betinger, at kapitalrige lande introducerer nye høj-kvalitetsvarianter, mens arbejdskraftrige lande undlader at producere lav-kvalitetsvarianter. De kvalitetsvarianter, de kapitalrige lande i denne sammenhæng undlader at producere, skiftes til de arbejdskraftrige lande, hvorved der er tale om teknologioverførsel samhandelslandene imellem.

Åbnes der op for samhandel mellem to lande af forskellig størrelse, vil virksomheder lokaliseret i det store land producere halvfabrikatavarianter af en højere kvalitet end de konkurrerende virksomheder lokaliseret i det lille land. Ved mindre forskelle i landestørrelsen vil der være tale om intra-industriel handel. Des større det store land er i forhold til det lille land, jo større er kvalitetsforskellene, hvorved det bliver sværere for det lille lands virksomheder at eksportere samt sælge på det store lands marked. Følgelig bliver der derved i højere grad tale om inter-industriel handel.

4. Den danske udenrigshandel med halvfabrikata

Det fremgik ovenfor, at samhandel med de lande, hvormed intra-industriel handel med halvfabrikata er udtalt, skaber mulighed for et større løft i den økonomiske vækst end samhandel med de lande, hvormed inter-industriel handel med halvfabrikata er udtalt. Derfor er det interessant at belyse fordelingen af den danske udenrigshandel med halvfabrikata på lande. Endvidere er det hensigten at sammenstille graden af intra-industriel handel med forholdet mellem den danske og de respektive samhandelslandes teknologiske udvikling.

4.1. Den danske udenrigshandel med halvfabrikata fordelt på lande

I de følgende estimer² er afgrænsningen af halvfabrikata fra andre goder foretaget på SITC 4-cifferniveau ud fra to kriterier: 1. at det er et produceret gode, og 2. at godet ingen selvstændig anvendelse har, i den form godet har. At, der ønskes anvendt et så disaggregeret niveau som muligt, skyldes, at godernes karakteristika derved fremstår klarere. Med hensyn til en diskussion omkring begrebet halvfabrikata henvises til Lühje (1999 og 2000). På SITC 4-cifferniveau kunne 347 af de ialt 625 varegrupper på SITC 4-cifferniveau afgrænses som halvfabrikata. For en detaljeret varefortegnelse samt afgrænsningsdiskussion henvises ligeledes til Lühje (2000). Samtlige

estimerer tager afsæt i dette cifferniveau, og ved vægtning aggregeres der op til landeni-
veau.

Analysens år er 1992, hvorved der selvsagt ikke er tale om »dugfriske« data. Men netop det faktum, at estimererne er fra 1992, har den fordel, at der ikke inddrages handelstal forbundet med måleproblemer knyttet til EU's Indre Marked. Idet, toldvæsenet har størst interesse i at kontrollere importen med henblik på opgørelse af toldprovenu, er importstatistikken i databasen valgt som udgangspunkt for analyse af eksporten. Fra 1-1-1993 blev toldformaliteterne i EU's Indre Marked imidlertid afskaffet, og samtidig hermed blev import- og eksportvirksomhederne pålagt at indberette handlen med andre EU-lande til de nationale myndigheder. Det er følgelig blevet sværere at opgøre handelstallene præcist for de enkelte EU-lande.

Halvfabrikata udgjorde i 1992 omkring halvdelen af den samlede danske udenrigshandel. I tabel 1 er den danske eksport af halvfabrikata fordelt på lande. Alene Tyskland aftog i 1992 knap 22% af den danske halvfabrikata-eksport, hvilket er langt den største del til et enkelt land. Sverige og Storbritannien aftager

hver især cirka 10%, hvorved de tre lande tilsammen i 1992 aftog godt 43% af den samlede danske halvfabrikataeksport. Endvidere fremgår det, at der er en tendens til, at eksportandelen er høj i forhold til lande, der er tæt beliggende på Danmark. Dette kan indikere, at geografisk afstand samt ligheder i såvel udviklingsniveau som sprog og kultur har betydning for denne andel.

Den danske halvfabrikataimport fordelt på lande i 1992 er vist i tabel 2. Med en andel på cirka 27% er Tyskland også i denne sammenhæng det vigtigste samhandelsland. Idet, cirka 15% af den danske halvfabrikataimport kommer fra Sverige, står Tyskland og Sverige alene for hele 42% af den samlede danske halvfabrikataimport i 1992. Der er for halvfabrikataimporten tale om en klarere rangordning af lande end for halvfabrikataeksporten.

Det fremgår således, at der er en tendens til, at ikke kun eksportandelen men også importandelen er følsom overfor faktorer som geografisk afstand samt ligheder i såvel udviklingsniveau som sprog og kultur. Dette tyder på, at den intra-industrielle handel med halv-

Tyskland	21,8	Norge	4,2	Spanien	1,9	Australien	0,4
UK	11,6	USA	3,5	Schweiz	1,8	Øv. Planøk.	0,4
Sverige	9,8	NIC	3,0	Grækenland	1,1	Island	0,4
Frankrig	6,2	Planøk. Europa	3,0	Østrig	0,8	Canada	0,4
Japan	5,8	OPEC	2,3	Lomé	0,7	Tyrkiet	0,3
Italien	5,5	Belgien-Lux.	2,2	Portugal	0,6	Syd Afrika	0,1
Holland	4,9	Finland	2,0	Irland	0,6	New Zealand	0,1

Anm.: NIC er de ny-industrialiserede lande: Brasilien, Hong Kong, Korea, Singapore, Taiwan og Jugoslavien; Lomé er et stort antal u-lande i Afrika, Karibien og Stillehavet, der har indgået specielle handels- og samarbejdsaftaler med EU; Planøkonomier Europa er tidligere europæiske planøkonomier. Resterende lande: 4,6%

Tabel 1. Fordelingen af den danske halvfabrikataeksport på lande. 1992. I procent

Tyskland	26,9	Belgien-Lux.	4,2	Østrig	1,3	Tyrkiet	0,2
Sverige	14,9	Italien	3,5	Øv. Planøk.	1,0	Canada	0,2
UK	7,6	USA	3,1	Spanien	1,0	Lomé	0,2
Holland	6,5	Planøk. Europa	2,9	Irland	0,8	New Zealand	0,1
Frankrig	5,7	Schweiz	2,3	OPEC	0,5	Grækenland	0,1
Norge	4,6	Japan	2,2	Portugal	0,4	Australien	0,02
Finland	4,3	NIC	1,9	Island	0,4	Syd Afrika	0,0

Anm.: Resterende lande: 3,3%

Tabel 2. Fordelingen af den danske halvfabrikataimport på lande. 1992. I procent.

fabrikata vil udvise den samme tendens, hvilket belyses i det følgende afsnit.

4.2. Graden af intra-industriel handel med halvfabrikata og den teknologiske udvikling

Efter en diskussion af hvorledes forskelle og ligheder i landes teknologiske niveau kan operationaliseres, sammenstilles den danske grad af intra-industriel handel med forholdet mellem det danske og de respektive samhandelslandes teknologiske niveau.

4.2.1. Operationalisering af forskelle og ligheder i landes teknologiske niveau

Parametre, som forsknings- og udviklingsudgifter samt antallet af patenter, er direkte relateret til den teknologiske udvikling og kan derfor anvendes som indikatorer for denne udvikling. Forsknings- og udviklingsudgifter måler et lands teknologiske input og omfatter såvel innovative som imitative aktiviteter, mens antallet af patenter måler et lands teknologiske output og kun omfatter innovative aktiviteter (Soete, 1981). Antallet af patenter er at foretrække, da dette er det målelige resultat af et lands forsknings- og udviklingsindsats. Endvidere har denne parameter vist sig at være frugtbar i tidligere empiriske analyser, hvilket er et argument, der fremhæves

hos Fagerberg (1987). Antallet af patenter kan desuden tages som udtryk for et lands investeringer i nye forskningsområder, hvorved man kan få et billede af grundlaget for økonomisk vækst i dette land. Endelig er patentering af en opfindelse vigtig, for at kunne klare sig i konkurrencen på såvel det nationale som det globale marked.

Imidlertid er det ikke alle innovationer, der kan patenteres, og desuden angiver antallet af patenter ikke værdien af de enkelte innovationer. Endvidere kan variationer over lande også have baggrund i forskelle i landestørrelse samt institutionelle forhold. I en lille økonomi, som eksempelvis den danske, er patentprocessen for forskere meget besværlig og kan rent økonomisk forekomme uoverskuelig. Antallet af patenter kan derfor kun tages som en indikation på den teknologiske udvikling.

Idet, forholdet mellem samhandelslandenes teknologiske udvikling har betydning for karakteren i deres samhandel, sættes det danske antal af patenter, P , i forhold til det enkelte samhandelslands antal af patenter, P_j , som følger

$$RP_j = \frac{P}{P_j}$$

hvor RP_j angiver forholdet mellem landenes antal af patenter. Er forholdstallet lig med 1, er der tale om en tilsvarende teknologisk udvikling i de to lande. Såfremt dette forholdstal er større end 1, er dette en indikation på, at Danmark har en teknologisk udvikling, der er på et højere niveau end i det pågældende samhandelsland, mens det omvendte er tilfældet såfremt forholdstallet er mellem 0 og 1.

Imidlertid er de to mål for forskelle i det teknologiske niveau ikke umiddelbart sammenlignelige. For at råde bod på dette problem omformuleres forholdstallet til

$$NRP_j = \frac{RP_j - 1}{RP_j + 1}$$

Dette normaliserede udtryk for forholdet mellem landenes antal af patenter betegnes i det følgende NRP-tallet. Derved giver et forholdstal større end 1 et NRP-tal mellem 0 og 1, mens NRP-tallet er mellem -1 og 0 for et forholdstal mellem 0 og 1.

Såfremt NRP-tallet er mellem 0 og 1, og graden af intra-industriel handel samtidig er høj,

er der tale om eksport af højteknologiske halvfabrikatavarianter og import af lavteknologiske halvfabrikatavarianter indenfor en given produktkategori. Ved inter-industriel handel er der tale om eksport af hele den højteknologiske produktkategori. Er der omvendt tale om et NRP-tal mellem -1 og 0, er der ved en høj grad af intra-industriel handel tale om eksport af lavteknologiske halvfabrikatavarianter og import af højteknologiske halvfabrikatavarianter indenfor en given produktkategori, mens der ved inter-industriel handel er tale om eksport af hele den lavteknologiske produktkategori. Samhandel med et land, hvor NRP-tallet er lig med 0, og hvor graden af intra-industriel handel er høj, er karakteriseret ved to-vejshandel med teknologisk ens halvfabrikatavarianter. Er graden af intra-industriel handel omvendt lav, er der tale om en inter-industriel handel, der ikke har baggrund i teknologiske forskelle. Rubriceringen er sammenfattet i figur 2.

4.2.2. Empirisk analyse af forholdet mellem graden af intra-industriel handel med halvfabrikata og NRP-tallet

I det følgende sammenstilles den danske grad

Graden af intra-industriel handel	Det relative antal patenter		
	$-1 < NRP < 0 \Rightarrow$ Teknologisk underlegen	$0 < NRP < 1 \Rightarrow$ Teknologisk overlegen	$NRP = 0 \Rightarrow$ Ingen teknologiske forskelle
Høj	Eksport af lavteknologiske varianter og import af højteknologiske varianter	Eksport af højteknologiske varianter og import af lavteknologiske varianter	Eksport og import af teknologisk ens varianter
Lav	Inter-industriel eksport af lavteknologiske produkter og inter-industriel import af højteknologiske produkter	Inter-industriel eksport af højteknologiske produkter og inter-industriel import af lavteknologiske produkter	Den inter-industrielle handel har ikke baggrund i teknologiske forskelle

Anm.: »NRP« angiver de relative antal patenter i normaliseret form.

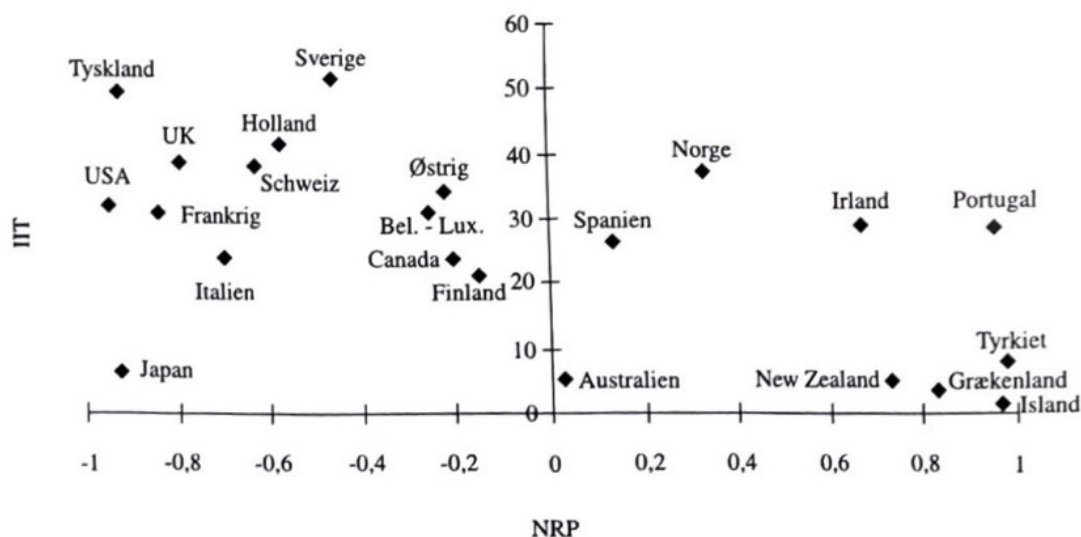
Figur 2. Sammenstilling af graden af intra-industriel handel og NRP-tallet

af intra-industriel handel med halvfabrikata og NRP-tallet i forhold til de enkelte lande. De anvendte patentdata er antallet af anmeldte patenter til European Patent Office, og kilden er OECD (1999). Baggrunden for dette kildevalg er, at de nationale patentsystemer er vidt forskellige, mens data fra det Europæiske patentkontor muliggør en direkte sammenligning, da patentansøgningerne følger en harmoniseret procedure. Antallet af patenter er i det følgende ikke kun knyttet til halvfabrikata men til alle varer. Dette anses dog ikke som et problem, da graden af intra-industriel handel med henholdsvis halvfabrikata og alle varer fordelt på de enkelte lande svarer godt overens, og da halvfabrikata udgør mere end halvdelen af alle varer (Lüthje, 2000).

I figur 3 er graden af intra-industriel handel angivet af y-aksen, mens NRP-tallet er angivet af x-aksen. Tallene, der ligger til grund for figuren, er i tabel 1 i appendikset. I 1992 anmeldte Danmark 388 patenter til European Patent Office.

Den danske intra-industrielle handel med halvfabrikata ses at være udtalt i forhold til nært beliggende lande som Sverige, Tyskland, Storbritannien og Holland. Graden af intra-industriel handel med europæiske lande, der i mindre grad kan karakteriseres som nære lande, som f.eks. Italien, Irland, Spanien, Grækenland og Portugal, er på et betydeligt lavere niveau. Samhandlen med meget fjerne lande som Sydafrika, Australien, New Zealand samt NIC-, OPEC-, Lomé- og planøkonomilande er udpræget inter-industriel.

Der ses ingen entydig sammenhæng mellem graden af intra-industriel handel med halvfabrikata og forholdet mellem de anmeldte antal patenter. Det overordnede indtryk er, at samhandlen med de lande, i forhold til hvilke Danmark er på et teknologisk højere udviklingsniveau, er karakteriseret ved inter-industriel handel, mens samhandlen med de lande, i forhold til hvilke Danmark er på et teknologisk lavere udviklingsniveau, er karakteriseret ved intra-industriel handel. Der er så-



Anm.: »IIT« angiver graden af intra-industriel handel med halvfabrikata i procent, og »NRP« angiver det normaliserede forhold mellem antallet af anmeldte patenter i Danmark og i de respektive samhandelslande. Tallene, der ligger til grund for figuren, er at finde i tabel 1 i appendikset. I 1992 anmeldte Danmark 388 patenter til European Patent Office.

Figur 3. Sammenstilling af graden af intra-industriel handel med NRP-tallet. 1992.

ledes tale om, at jo mere teknologisk overlegen Danmark er, jo mindre er graden af intra-industriel handel, mens denne grad omvendt er større, jo mere teknologisk underlegen landet er.

Til den sidstnævnte landegruppe hører lande som Sverige, Tyskland, Holland, Storbritannien og Schweiz. I Tyskland er der desuden langt flere større virksomheder end i Danmark og dermed en langt større patentvirksomhed end i de danske små og mellemstore virksomheder. I forhold til disse lande er der således tale om eksport af lavteknologiske halvfabrikatavarianter og import af højteknologiske halvfabrikatavarianter indenfor en given produktkategori. Kun for den intra-industrielle handel med Norge, ses det omvendte forhold at være tilfældet. Da samhandlen med Sverige, Tyskland og Storbritannien samtidig udgør omkring halvdelen af den samlede danske udenrigshandel med halvfabrikata, er der i den danske udenrigshandel basis for et løft i den teknologiske udvikling og dermed i den økonomiske vækst.

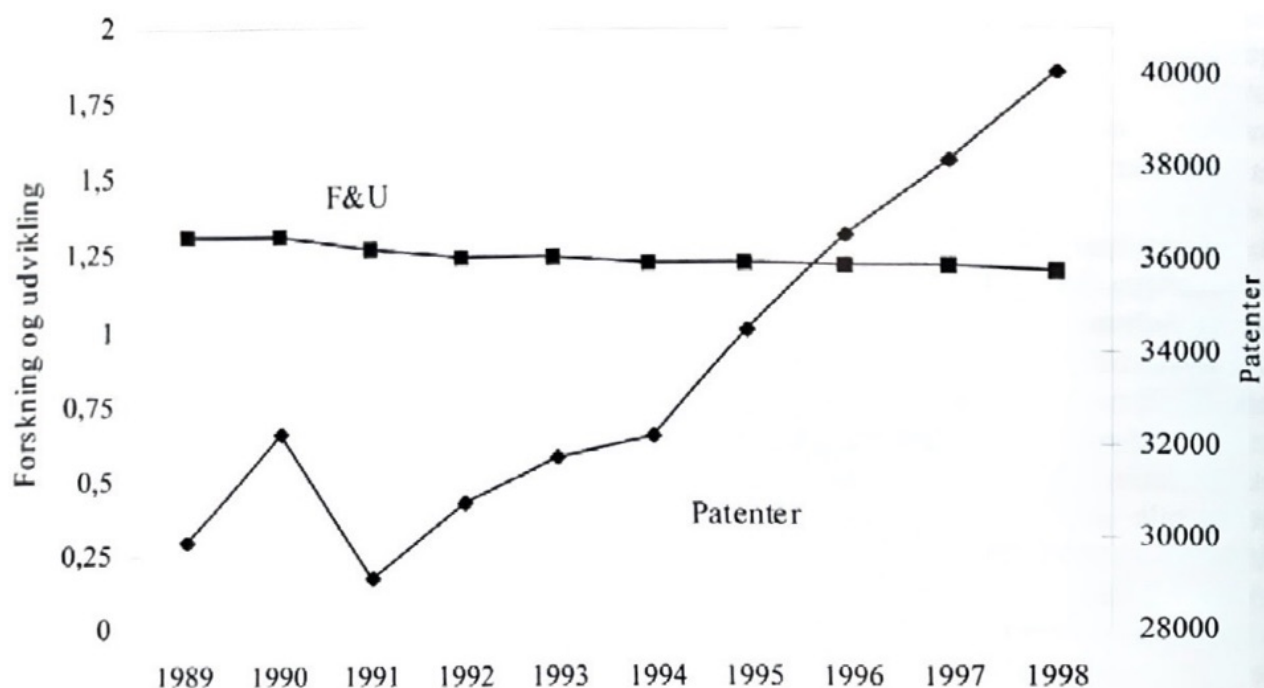
I forhold til den førstnævnte landegruppe er der tale om inter-industriel eksport af højteknologiske halvfabrikata og inter-industriel import af lavteknologiske halvfabrikata. Dette ses at være tilfældet i forhold til lande som Island, Grækenland, New Zealand og Tyrkiet. Graden af intra-industriel handel med Japan er ligeledes meget lav, hvilket kan tilskrives Japans protektionisme og noget afvigende udenrigshandelsmønster. Idet, knap 75% af den samlede danske eksport til Japan består af halvfabrikata (Lüthje, 2000), er den danske eksport til Japan domineret af halvfabrikata med baggrund i komparative fordele i produktionen af relativt lavteknologiske produkter. Endelig ses den inter-industrielle handel med Australien ikke at have baggrund i forskelle i landenes teknologiske udvikling.

5. Afrundende diskussion

Genstand for denne artikel var betydningen for den teknologiske udvikling af udenrigshandel med halvfabrikata. Med afsæt i den endogene vækstteori blev det antaget at den teknologiske udvikling er positivt relateret til såvel det eksisterende antal halvfabrikatavarianter som disses kvalitet. Idet, intra-industriel handel med halvfabrikata dels betinger en stigning i antallet af halvfabrikatavarianter og dels øger adgangen til halvfabrikata af den ønskede kvalitet, har intra-industriel handel med halvfabrikata stor betydning for samhandelslandenes teknologiske udvikling og derved deres økonomiske vækst. Samhandel med de lande, hvormed intra-industriel handel med halvfabrikata er udtalt, skaber således grobund for et større løft i den økonomiske vækst end samhandel med de lande, hvormed inter-industriel handel med halvfabrikata er udtalt.

Ved sammenstilling af graden af intra-industriel handel med halvfabrikata med landenes antal af anmeldte patenter var det overordnede indtryk, at samhandlen med de lande, i forhold til hvilke Danmark er på et teknologisk højere udviklingsniveau, er karakteriseret ved inter-industriel handel, mens samhandlen med de lande, i forhold til hvilke Danmark er på et teknologisk lavere udviklingsniveau, er karakteriseret ved intra-industriel handel. Til den sidstnævnte landegruppe hører lande som Sverige, Tyskland, og Storbritannien. Da samhandlen med disse lande samtidig udgør omkring halvdelen af den samlede danske udenrigshandel med halvfabrikata, er der tale om en overførsel af teknologisk viden til dansk økonomi. Idet disse lande udgør økonomier, der er langt større end dansk økonomi, opnår dansk økonomi ved samhandel følgelig også det relativ største løft i den økonomiske vækst.

Den Europæiske integration betinger endvidere, at de enkelte medlemslande får en øget adgang til samtlige medlemslandes videns-



Anm.: »F&U« angiver forsknings- og udviklingsudgifterne i procent af BNP, og »Patenter« angiver antallet af anmeldte patenter.

Kilde: Eurostat (1997 og 98).

Figur 4. Forsknings- og udviklingstendenser i procent af BNP samt antallet af patenter. 1989-98

pulje. Landene får derved mulighed for at trække på hinandens videnserfaring, og som følge heraf må der forventes et løft i den teknologiske udvikling blandt EU15-landene. I figur 4 belyses den Europæiske integrations betydning for den teknologiske udvikling ved at sammenstille antallet af patenter, angivet ad den højre lodrette akse, med de totale forsknings- og udviklingsudgifter i procent af BNP, angivet ad den venstre lodrette akse.

Det ses af figuren, at forsknings- og udviklingsudgifterne i procent af BNP gennem den belyste 10-årige periode er svagt faldende. Samtidig hermed er der en markant stigning i antallet af anmeldte patenter på knap 34%, hvilket kan tilskrives flere forhold. Hvor stor

en rolle den europæiske integrationsproces har betydet for denne udvikling, er vanskeligt at afgøre. Måske kan stigningen i antallet af patenter således spille sammen med de enkelte landes forbedrede adgang til alle medlemslandenes videnspulje, der kan have givet et teknologisk løft. I takt med, at den øgede globalisering samt handelsliberalisering skærper den internationale konkurrence kan det endvidere tænkes, at det er stadig vigtigere at patentere nye opfindelser for at kunne klare sig i konkurrencen. Er dette tilfældet, er strømmen af innovationer således ikke vokset, hvorimod tilskyndelsen til at registrere den enkelte innovation gennem en patentering er steget.

Lande	P	NRP	Intra	Lande	P	NRP	Intra
Sverige	1057	-0,46	51,0	Portugal	11	0,94	28,6
Tyskland	11482	-0,93	49,3	Spanien	295	0,14	26,3
Holland	1453	-0,58	41,3	Italien	2176	-0,70	23,9
UK	3398	-0,80	38,4	Canada	589	-0,21	23,8
Schweiz	1728	-0,63	37,6	Finland	522	-0,15	21,1
Norge	194	0,33	37,1	Tyrkiet ¹	4	0,98	8,1
Østrig	610	-0,22	34,1	Japan	10577	-0,93	6,2
USA	17296	-0,96	31,5	Australien	369	0,03	5,3
Belgien-Lux	657	-0,26	31,1	New Zealand	60	0,73	5,0
Frankrig	4652	-0,85	30,6	Grækenland	36	0,83	3,8
Irland	76	0,67	29,0	Island	6	0,97	1,4

Anm.: »Intra« angiver graden af intra-industriel handel med halvfabrikata i pct. »P« angiver antallet af anmeldte patenter til European Patent Office, og »NRP« angiver det normaliserede udtryk for forholdet mellem det danske og et samhandelslands antal patenter. I 1992 anmeldte Danmark 388 patenter til European Patent Office.

¹ 1991-tal.

Kilde: Egne beregninger samt patenttal baseret på OECD (1999)

Tabel 1. Antallet af patenter, forholdet mellem det danske og et samhandelslands antal af patenter samt graden af intra-industriel handel fordelt på lande. 1992.

Appendiks

Af tabel 1 fremgår graden af intra-industriel handel med halvfabrikata med de enkelte lande i 1992, landenes antal af anmeldte patenter til European Patent Office samt det normaliserede udtryk for forholdet mellem det danske og et samhandelslands antal af anmeldte patenter til European Patent Office ligeledes for 1992.

Noter

1. En tilsvarende approach findes hos Grossman og Helpman (1990) samt Rivera-Batiz og Romer (1991).

2. Samtlige beregninger i det følgende er egne og er baseret på OECD-data fra lektor Bent Dalums IKE-database, Ålborg Universitet. Dataene består af OECD-landenes eksport til og import fra alle lande i verden og er opgjort i form af værdidata, det vil sige i løbende US dollars. Goderne er klassificeret efter SITC, revision 1 fra 1961 og er udarbejdet ned til 4-ciffer niveau. SITC står for Standard Industrial Trade Classification.

Litteratur

Dixit, Avinash og Stiglitz, Joseph (1977): Monopolistic Competition and Optimum Product Variety. »American Economic Review«. Vol. 67, pp. 297-308.

- Ethier, Wilfred J. (1979): Internationally Decreasing Costs and World Trade. »Journal of International Economics«, Vol. 9, pp. 1-24.
- Ethier, Wilfred J. (1982): National and International Returns to Scale in the Modern Theory of International Trade. »The American Economic Review«, Vol. 72. Nr. 3, pp. 389-405.
- Eurostat (1997): Research and Development.
- Eurostat (1998): Research and Development.
- Fagerberg, Jan (1987): A Technology Gap Approach to Why Growth Rates Differ. »Research Policy«, Vol. 16, pp. 87-99.
- Grossman, Gene M. og Helpman, Elhanan (1990): Comparative Advantage and Long Run Growth. »American Economic Review«, Vol. 80, pp. 796-815.
- Grubel, H.G. og Lloyd, P.J. (1975): »Intra-Industry Trade. The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products«. The MacMillan Press, London.
- Lüthje, Teit (1997): Om opførelse af den danske intra-industrielle handel. »Nationaløkonomisk tidsskrift«. Vol. 3, pp. 273-290.
- Lüthje, Teit (1999): Halvfabrikatas betydning for dansk økonomi. »Økonomi & Politik«. Vol. 1, pp. 41-53.
- Lüthje, Teit (2000): »Udenrigshandel med halvfabrikata«. Odense Universitetsforlag, Syddansk Universitet.
- OECD (1999): OECD Science, Technology and Industry Scoreboard – Benchmarking Knowledge-based Economies.
- Rivera-Batiz, Luis A. og Romer, Paul M. (1991): Economic Integration and Endogenous Growth. »Quarterly Journal of Economics«, Vol. 106, pp. 530-555.
- Romer, Paul M. (1986): Increasing Returns and Long-Run Growth. »Journal of Political Economy«, Vol. 94, pp. 1002-1037.
- Romer, Paul M. (1990): Endogenous Technological Change. »Journal of Political Economy«, Vol. 98, pp. S71-S101.
- Soete, L. (1981): A General Test of Technological Gap Trade Theory. »Weltwirtschaftliches Archiv«. Vol. 117, pp. 639-659.
- Vernon, Raymond (1966): International Trade and International Investment in the Product Cycle. »Quarterly Journal of Economics«, Vol. 80, pp. 190-207.

Politisk kronik

1. halvår 2001

Af Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Efter regeringen i november 2001 havde gennemført hovedparten af finansloven gennem delaftaler med venstrefløjspartierne, viste den sin manøvremlighed og -dygtighed ved den 24. januar at indgå et omfattende trafikforlig med Venstre, Det Konservative Folkeparti og Centrum-Demokraterne og for enkelte deles vedkommende også med Kristeligt Folkeparti. Forliget indebar, at der over de næste ti år skulle investeres omkring 5,3 milliarder kroner i nye veje og jernbaneprojekter. De borgerlige partier var svært tilfredse med forliget, medens Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten nærmest var rasende, fordi langt hovedparten af pengene skulle gå til en udbygning af det danske motorvejsnet.

Den 18. januar bragte Berlingske Tidende en forsidehistorie om, at en magtkamp i Det Radikale Venstre var i gang. Formålet med magtkampen var ifølge artiklen, at få partiets politiske leder siden 1990, økonomiminister Marianne Jelved, til at trække sig fra posten for at give plads til næste generation af radikale politikere som f.eks. den tidligere landsformand, undervisningsminister Margrethe Vestager og næstformanden i den radikale folketingsgruppe Morten Helveg Petersen. Ifølge avisen var det tidligere udenrigsminister Niels Helveg Petersen, som var bagmanden, idet han over for centralt placerede radikale politikere havde givet udtryk for, at Marianne Jelved burde gå, dels fordi hun efter nederlaget ved euro-afstemningen den 28.

september 2000 ikke længere var den rette til at administrere de danske EU-forbehold og derfor – som han selv havde gjort – allerede da burde være trådt et skridt tilbage, dels fordi hun ikke var den rette til at skaffe partiet fremgang ved det kommende valg.

På det af den radikale gruppeformand Elisabeth Arnold krævede hasteindkaldte pressemøde samme dag lykkedes det ikke Niels Helveg Petersen klart og tydeligt at dementere indholdet af avisartiklen. Han erklærede, at det var helt selvfølgelig, at Marianne Jelved var partiets leder i regeringssamarbejdet, men det efterlod jo det åbne spørgsmål om, hvem der skulle være leder, hvis partiet efter valget ikke var med i regeringen. Desuden dementerede han heller ikke, at han havde argumenteret for, at Marianne Jelved skulle have trukket sig i forbindelse med regeringsrokaden i december 2000. En så erfaren og dreven politiker må have været klar over, at alt andet end et klokkeklart og rent dementi blot ville forstærke offentlighedens opfattelse af, at en magtkamp vitterlig var i gang.

Det var da også pressens vurdering. Den kunne i de følgende dage referere udtalelser fra radikale amtsformænd, som i varierende omfang og med forskellig betoning mente, at tiden var inde til både et lederskifte og/eller et sporskifte, i den forstand at Marianne Jelved stod som inkarnationen af samarbejdet med Socialdemokratiet og dermed svækkede Det

Radikale Venstres muligheder for at spille en mere ubunden rolle i dansk politik med større manøvrerum og plads til radikale markeringer og mærkesager. Derimod var der ingen støtte at hente for at iværksætte et lederskifte i udtalelser fra medlemmer af den radikale folketingsgruppe. Deres udtalelser var alle særdeles kritiske overfor Niels Helveg Petersen, som i øvrigt blev opfordret til fremover at spille med åbne kort.

Umiddelbart reagerede Marianne Jelved på artiklen ved som det eneste at sige »tjah, bum, bum, bum«, hvilket præcist var, hvad Niels Helveg Petersen selv i sin tid havde svaret på et spørgsmål fra en journalist om, hvem han foretrak – Svend Auken eller Svend Jacobsen – som leder af Socialdemokratiet. Men som sagen hastigt udviklede sig i medierne og det radikale bagland, kunne hun ikke nøjes med at bruge dette berømte citat. På et pressemøde allerede den 19. januar erklærede hun derfor utvetydigt, at hun ikke agtede at trække sig før et valg, og at hun desuden var opstillet i en ret sikker kreds og derfor var »til rådighed«, når en ny folketingsgruppe skulle konstituere sig efter folketingsvalget.

Denne indstilling fandt støtte blandt amtsformændene på et møde i partiets organisationsudvalg den 20. januar. Også Niels Helveg Petersen søgte at lægge låg på den offentlige diskussion ved den 23. januar at udsende en pressemeddelelse, hvori han erkendte, at det var hans fejl, at debatten var blevet ført offentligt, og at den havde fået det forløb, den fik. Den vigtige debat om, hvorledes Det Radikale Venstre bedst udnyttede sine muligheder i den kommende valgkamp, var derfor begyndt på et forkert grundlag. Den skulle fortsætte i partiets ansvarlige organer og ikke i pressen og på grundlag af anonyme oplysninger, hed det i meddelelsen. Det gjorde den så, blandt andet i partiets 105 mand store hovedbestyrelse, som holdt ordinært møde den

27. januar på Askov Højskole. Uden dramatik.

Der var stillet et forslag om, at partiets folketingsgruppe formelt hvert år skal vælge den politiske leder. Baggrunden for forslaget var, at når partiet ikke er i regering, er det folketingsgruppens formand, der er den politiske leder. Positionen som politisk leder havde Marianne Jelved imidlertid bevaret efter hun forlod gruppeformandsposten og blev udnævnt til minister i 1993, uden at der i de efterfølgende otte år havde været afholdt et formelt valg. Selvom Marianne Jelved havde tilkendegivet, at hun godt kunne leve med en sådan resolution, blev den forkastet med et meget klart flertal. Et sådant spørgsmål skulle traditionen tro i Det Radikale Venstre vedblive med alene at afgøres af folketingsgruppen, ikke landsorganisationen. I den givne situation kunne det imidlertid vanskeligt tolkes som andet end en klar støtte til hende. En anden resolution udtalte en klar tilslutning til, at partiet skulle pege på Poul Nyrup Rasmussen som statsminister, »hvis der blev udskrevet valg i dag«, samt til Marianne Jelved som parlamentarisk leder af partiet. Den blev vedtaget med 103 stemmer mod 2. Alt i alt en klar opbakning til Marianne Jelved frem til folketingsvalget.

Hvad der ville ske herefter ville nemlig i høj grad blive bestemt af, hvordan partiet klarede sig. Det var fremgået meget tydeligt af flere af indlæggene i den offentlige debat. Den havde vist, at der efterhånden var flere, der satte spørgsmålstegn ved det betimelige i et fortsat samarbejde med Socialdemokratiet. Den havde også vist, at der var delte meninger om Marianne Jelveds fortsatte muligheder for at skaffe partiet fremgang på vælgerarenaen.

Den 23. februar var det igen de radikale, der påkaldte sig de store overskrifter. I et interview i Weekend Avisen havde den ny udnævnte udviklingsminister Anita Bay Bunde-

gaard gjort sig til talsmand for, at FN's flygtningekonvention skulle ændres, så mennesker der flygtede fra fattigdom skulle kunne få asyl. Idéen blev omgående afvist af udenrigsminister Mogens Lykketoft, hendes eget parti såvel som af de andre partiers ordførere. Alligevel opretholdt hun forslaget med den erklærede hensigt at fastholde en diskussion om, hvad der burde gøres ved det stigende antal fattigdomsflygtninge, der illegalt rejste til Europa. Hun fik i den forbindelse sagt, at man da godt kunne håbe på at nogle af dem druknede på vejen, og at det lidt var det Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti gjorde. Men de druknede altså ikke alle sammen. Derfor var der et problem, man måtte forholde sig til, når flygtningene stod i Europa. Den bemærkning fik for alvor de tre nævnte partier op af stolene og til at kræve en klar og utvetydig undskyldning enten fra hende selv eller fra statsministeren. En ministerstorm kunne ikke udelukkes. Den 27. februar blev så dagen hvor Anita Bay Bundegaard måtte igennem en times sagte offentlig ristning i Folketingets spørgetid. Den uforbeholdne undskyldning blev givet samtidig med, at udviklingsministeren gentagne gange måtte erklære, at hun blot havde luftet en løs tanke, som hun havde forladt igen. Lektionen blev lært: Der er himmelvid forskel på at være medlem af en radikal diskussionsklub og debatredaktør på Politiken og så minister. Som minister kan man – desværre – ikke tillade sig at tænke højt, og da slet ikke om kontroversielle emner.

Sagen skadede dog tilsyneladende ikke Anita Bay Bundegaard blandt radikale partimedlemmer i Holstebro-kredsen, idet hun den 23. april blev valgt som partiets folketingskandidat med 32 stemmer mod 30 til den lokale kandidat, landmand Kristian Jessen. Men nogen overbevisende sejr var det ikke. Den lokale modstand mod, hvad der betragtedes som styring fra ledelsen i København, var udtalt.

Medens denne kandidatopstilling kun påkaldte sig beskeden landsdækkende opmærksomhed, var der anderledes debat og mediebevågenhed om opstillingen af Det Radikale Venstres folketingskandidater i København. Anledningen var, at den 22-årige Mona Sheikh, som efter et medlemskab af Centrum-Demokraterne kun havde været medlem af Det Radikale Venstre i et par måneder, søgte opstilling som partiets folketingskandidat i den sikre Østre Storkreds. Hun var samtidig aktivt medlem af Women Youth League, som var en underafdeling af den internationale fundamentalistisk orienterede muslimske organisation Minhaj-ul-Qu-ran (Koranens Vej), der har base i Pakistan. Det rejste spørgsmålet, om et medlemskab af denne organisation, hvis idégrundlag og politiske målsætning var endog meget forskellig fra Det Radikale Venstres synspunkter og politik, var foreneligt med det at være radikal folketingskandidat.

Diskussionen herom krystaliseredes især om Mona Sheikh's stilling til dødsstraf. Hun havde i interviews med pressen udtalt sig på en sådan måde, at der var tvivl om, hvorvidt hun betingelsesløst og kategorisk tog afstand fra dødsstraf. Også hendes udtalelser om holdningen til arrangerede ægteskaber og registrerede partnerskaber mellem homoseksuelle gav anledning til diskussion i partiet. Dertil kom, at flere fandt, at deres kendskab til Mona Sheikh såvel som hendes kendskab til radikal politik og politisk kultur ikke var tilstrækkelig efter kun et par måneders medlemskab af partiet. Nogle udtrykte sågar frygt for, at det traditionelt tolerante og frisindede parti blev brugt som en trojansk hest til fremme af fundamentalistiske islamiske holdninger. De henviste til, at andre med tilknytning til den samme muslimske organisation på det seneste var blevet aktive i partiet. Således var Tanwir Ahmed, tidligere medlem af Socialdemokratiet, opstillet til borgerrepræsentationen i København og Babar Baig opstillet til kommunalvalget i Brøndby. Selv tilkendegav

de unge muslimer og med dem en række repræsentanter for indvandrerorganisationer, at de blev udsat for en urimelig og unuanceret hetz, der skadede integrationspolitikken og partiets image som et indvandrervenligt parti.

Den 30. maj afholdtes generalforsamlingen i den radikale vælgerforening i København og Frederiksberg, hvor opstillingen af folketingskandidater skulle afgøres. Normalt plejede der at være et fremmøde på omkring 70 til 80 medlemmer, men denne gang var der omkring 200 tilstede. Mona Sheikh blev ikke opstillet, men i stedet valgt ind i vælgerforeningens hovedbestyrelse. Hermed kunne begge parter lære hinanden bedre at kende, hed det. Den radikale spidskandidat i Østre Storkreds blev Naser Khader. Babar Baig meddelte den 30. maj, at han af hensyn til partiet trak sig som radikal byråds kandidat i Brøndby.

Politik handler om fastsættelsen og fordelingen af værdier i et samfund. Diskussioner om disse værdier kunne det stundom være svært at få øje på i de oftest meget sparsomt besøgte opstillingsmøder i partierne. Ud fra et demokratisk synspunkt er det endog meget beklageligt, netop fordi partiernes opstilling af kandidater til kommunal-, amtsråds- og folketingsvalg er en nøgelfunktion i det repræsentative demokrati. Her afgøres det, hvem vælgerne har at vælge imellem på valgdagen. Derfor var diskussionen i Det radikale Venstre en meget velkommen påmindelse om opstillingsmødernes vigtighed og om, at politik ikke kun handler om hvem der skal have 25 øre mere eller mindre, men grundlæggende om hvilke basale værdier, der ønskes fremmet i udformningen af samfundet. Sløvhed, passivitet og rutine i forbindelse med kandidatopstillingerne er ikke fremmede for parti- og folkestyrets legitimitet. Vurderet på den baggrund var diskussionerne i Det Radikale Venstre en velkommen vitaminindsprøjtning.

Den megen virak dette halvår bød på for Det Radikale Venstre påvirkede ikke tilslutning til partiet i meningsmålingerne i hverken opad- eller nedadgående retning. Den lå ret konstant på omkring fire til fem procent. Derimod oplevede Centrum-Demokraterne et jævnt fald, og i en Gallup-måling i slutningen af april kom partiet ikke op over spærregrænsen på to procent. Det udløste en for dette parti meget usædvanlig offentlig kritik af partiets leder Mimi Jakobsen fremsat af en række amtsformænd. Hun blev beskyldt for stort set ikke at have markeret partiets politik i offentligheden og for at have forsømt sit partiarbejde til fordel for arbejdet som generalsekretær i Red Barnet. Det blev af de få aktive medlemmer, som partiet har, opfattet som stærkt demoraliserende. Således havde hun ikke vist sig i sin kreds i et års tid og havde endog ikke været til stede, da hun blev opstillet til Folketinget. En eksemplarisk illustration af, at automatikken og rutinen havde erstattet et engagement i medlemsplejen og en forpligtelse fra det politiske lederskab til at præge den politiske meningsdannelse blandt græsrodderne.

På et hasteindkaldt hovedbestyrelsesmøde den 5. maj blev der talt ud om tingene. Mimi Jakobsen ville fortsat bestride posterne som både partileder og generalsekretær for Red Barnet, men lovede at blive mere synlig i den offentlige debat. Hendes stilling som partileder var ubestridt – hvad skulle partiet i øvrigt ellers gøre? – men der var kommet et par alvorlige ridser i lakken og frustrationen i partiorganisationen var blevet stillet offentligt til skue. Begge dele kunne godt gå hen og blive et problem for partiet i en kommende valgkamp.

Udlændingepolitikken var også i dette halvår et af de temaer, der stod højt placeret på den politiske dagsorden, både hos politikerne og hos vælgerne. Og det var generelt stramninger, det handlede om, hvilket ofte gav anledning til rivninger mellem regeringspartierne.

Venstres folketingsgruppe havde den 6. februar en drøftelse af partiets udlændingepolitik, som udmøntede sig i, at gruppen den 22. februar godkendte fremlæggelsen af 22 beslutningsforslag til stramninger af familiesammenføringsreglerne samt en kraftig opstramning på asylområdet. Efter mødet den 6. februar sagde Anders Fogh Rasmussen, at Venstre ville arbejde for, at udlændingepolitikken blev tilrettelagt således, at EU oprettede fælles flygtningelejre i nærområderne, og at adgangen til at søge om asyl i de enkelte lande skulle ske fra sådanne lejre. Det var sådan et forslag Birthe Rønn Hornbech var kommet i stærk modvind med internt i partiet i marts 2000, og som Anders Fogh Rasmussen dengang havde karakteriseret som luftigt, meget teoretisk og hypotetisk (se Økonomi og Politik, nr.3, 2000, side 74). Nu var det blevet slået fast, at det var Venstres officielle politik.

På samme møde blev det også vedtaget, at Venstre trods partiets stærke ønske om at afskaffe de fire danske EU-forbehold, alligevel ville benytte sig af det retlige forbehold, hvis EU blev enige om nogle fælles regler for familiesammenføring, som var lempeligere end dem, Danmark havde vedtaget. Dermed blev partiets EU-ordfører Charlotte Antonsen klart desavoueret, idet hun tidligere havde sagt, at fordi afskaffelsen af forbeholdene var vigtigere for Venstre end fastholdelsen af en stram udlændingepolitik, ville Venstre ikke benytte sig af det retlige forbehold. De andre EU-lande ville desuden ikke se med forståelse på, at Danmark førte en *à la carte* politik og gik enegang. Disse synspunkter havde også Det konservative Folkepartis ordfører Lene Espersen givet udtryk for, men også de konservative ændrede standpunkt. Som et yderligere led i den almindelige forvirring vedrørende EU-forbeholdene tilkendegav Socialistisk Folkeparti, at det ikke ville bruge forbeholdet, men derimod tilslutte sig fælles EU-regler på udlændingeområdet, når og hvis de engang kom. Regeringspartierne tol-

kede Venstres og Det Konservative Folkepartis ændrede holdninger, som et udtryk for, at de åbenbart hellere ville tækkes Dansk Folkeparti end at fastholde deres hidtidige politik vedrørende forbeholdene. Både Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti tog afstand fra 22-punkts udspillet, som de betragtede som et helt uegnet grundlag for en eventuelt kommende firkloverregerings udlændingepolitik.

På baggrund af Venstres og Det Konservative Folkepartis erklærede interesse i og konstante krav om at stramme op på asylområdet, kom det som en endog stor overraskelse for regeringspartierne, at de to partier ikke ville medvirke til vedtagelsen af regeringens forslag om at øge adgangen til frihedsberøvelse af asylansøgere, der var småkriminelle og/eller modarbejdede deres sagsbehandling ved eksempelvis at udeblive fra møder med myndighederne. Deres begrundelse var dels, at stramningerne ikke var så væsentlige, at de betød noget, dels at ordlyden om at bruge Sandholmlejren til asylfængsel skulle tages ud af lovteksten, fordi det greb ind i det kommunale selvstyre og pålagde Allerød Kommune 60 nye sikrede pladser i Sandholmlejren.

Det viste sig at være meget svært at forklare denne holdning over for offentligheden, hvilket Det konservative Folkeparti da også erkendte. Uden på forhånd at have taget Venstre med på råd fremsatte den konservative ordfører John Vinther derfor den 28. maj et kompromisforslag, som indebar, at Sandholmlejren blev strøget fra lovteksten, men at indenrigsministeren i stedet fik en bemyndigelse til at forhandle med kommunerne, herunder selvfølgelig også Allerød Kommune. Hermed faldt sagen på plads, og den 1. juni kunne lovforslaget vedtages, idet kun Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti og Enhedslisten stemte imod, med vidt forskellige begrundelser forstås. En ikke uvæsentlig biomstændighed ved det konservative initia-

tiv var givetvis, at partiet ikke ønskede at fremstå som et fuldstændigt passivt vedhæng til Venstres taktiske spil mod regeringen. Det Konservative Folkepartis behov for selvstændige markeringer var mærkbar grundet i den stilstand, der var i tilslutningen til partiet i diverse meningsmålinger og den placering partiet havde i offentlighedens øjne som juniorpartner i VK-samarbejdet.

Udviklingen i meningsmålingerne blev nemlig fulgt med en – om muligt – endnu større opmærksomhed af partierne, end det normalt er tilfældet, fordi udskrivelsen af et folketingsvalg konstant lå som en mulighed/trussel halvåret igennem. Partiernes adfærd, initiativer og udspil skal derfor alle vurderes på den baggrund. På sæt og vis var valgkampen allerede i gang, og hvilke temaer og hovedstrategier de to hovedmodstandere, Socialdemokratiet og Venstre, ville koncentrere sig om fremgik blandt andet af Poul Nyrup Rasmussens og Anders Fogh Rasmussens indlæg på det traditionsrige radikale nytårstæвне på Nyborg Strand den 7. januar. Her karakteriserede Poul Nyrup Rasmussen i skarpe vendinger Venstres økonomiske politik med skattestop og udlicitering som en casinoøkonomi, der ville føre til et sammenbrud af den nordiske velfærdsmodel. Anders Fogh Rasmussen fremhævede i et lige så uforsonligt tonefald nødvendigheden af et skattestop, af nytænkning og af effektivisering af den offentlige sektor ved blandt andet at give borgerne flere frie valgmuligheder og gennemføre omfattende udliciteringer af offentlige opgaver. Desuden angreb han Det radikale Venstres leder Marianne Jelved for at have bundet partiet til troskab til Socialdemokratiet indtil 2010. Hvis det var ment som et frieri fra venstrelederen til de radikale om at skifte side i dansk politik, blev det prompte afvist af Marianne Jelved. Senere fik hun dog problemer (se ovenfor) med at overbevise dele af sit bagland om, at der ikke var tale om en så lang bindingsperiode. Den gjaldt indtil videre kun frem til og med næste fol-

ketingsvalg. Der var efter hendes opfattelse ikke for nuværende et andet fristende og realistisk alternativ.

Skattespørgsmålet kom til at spille en fremtrædende rolle i halvårets politiske debat på to måder. Den ene var, at flere af partierne fremsatte forslag til en skattereform. Den anden var, at Venstres løfte om et skattestop kom til at indgå som et centralt element i den løbende polemik, der hurtigt udviklede sig til at blive et spørgsmål om troværdighed i politik.

Den 2. februar offentliggjorde Det Konservative Folkeparti med titlen »Mindre skat – flere i arbejde« et udspil til en skattereform. Hovedelementerne i udspillet var afvikling af mellemskatten over fire år, nedsættelse af ejendomsværdiskatten, afskaffelse af fradragsretten for faglige kontingenter, beregning af dagpenge efter årsindkomstmodellen, udvidelse af ungeindsatsen, en beskæring af u-landsbistanden fra 1 procent til 0,75 procent af bruttonationalindkomsten samt, at væksten i det offentliges forbrug skulle holdes nede på 0,5 procent årligt. Udspillet fandt absolut ingen støtte, hverken hos Venstre, midterpartierne eller regeringspartierne. Centrum-Demokraternes leder Mimi Jacobsen karakteriserede det som helstøbt nonsens, og Kristeligt Folkepartis leder Jann Sjursen mente, det var en kæp i hjulet for arbejdet for en borgerlig regering. Venstres skatteordfører Mariann Fischer Boel afviste alle forslagene. Venstre ville ikke love noget, det ikke var sikker på, det kunne holde. Egentlige skattelettelser var derfor ikke for nuværende Venstres politik. Derimod var det realistisk og troværdigt at gennemføre et stop for stigninger i skatter og afgifter. Det løfte kunne holdes. Skatteminister Frode Sørensen betegnede udspillet som utiltalende, fordi det efter hans opfattelse ramte de økonomisk svageste i samfundet. Han anså dog forslaget for at være en gave fra himlen, fordi alle nu

klart kunne se forskellen på regeringen og det borgerlige alternativ.

Den 21. februar fremsatte Enhedslisten et skatteudspil, der ville flytte rundt på 19 milliarder kroner og sikre en skattelettelse for de lavestlønnede og en skattestigning for de højerelønnede. Selvom forslaget bevidst var rensset for forslag, som Enhedslisten på forhånd mente ville støde på modstand fra regeringspartierne, blev det dog afvist af dem begge. Også Socialistisk Folkeparti fandt, at det var for barsk, at så mange ifølge forslaget skulle betale topskat. Normalt har et skatteforslag fra et venstrefløjsparti ikke påkaldt sig den store politiske opmærksomhed, men nu var Enhedslisten blevet deltager i det seneste skatteforlig – Pinsepakken – hvorfor det bestemt ikke var uinteressant for de andre partier og vælgerne at vide, hvilke forslag partiet havde, når eller hvis skatten igen skulle forhandles ved forligets udløb.

At der var stor interesse om det skattereformforslag Det Radikale Venstre offentliggjorde den 5. april var der derimod ikke noget usædvanligt i. Partiet havde haft afgørende indflydelse på skattereformerne i 1987, 1994 og 1999 og ville efter al sandsynlighed også være en central aktør i en eventuelt kommende skattereform. Hovedlinien i det forslag, partiet nu fremlagde, var, at skatten på arbejde skulle sænkes i form af en lavere marginalskat for alle indkomstgrupper. Hele regelværket skulle saneres og forenkles, så det blev nemmere for borgerne at forstå skattesystemet. Endelig skulle der være en ordentlig fordelingsprofil i den forstand, at dem der tjente mest, også var dem, der skulle betale mest i skat. I alt ville der som en konsekvens af forslaget blive flyttet om på 57 milliarder kroner.

Forslaget blev relativt positivt modtaget af den borgerlige opposition. Især hæftede de sig ved, at forslaget indeholdt en afskaffelse af fradragsretten for faglige kontingenter, li-

gesom det opererede med en budgetforbedring på fire milliarder kroner opnået gennem en effektivisering af den offentlige sektor. At forslaget også indeholdt en skattenedsættelse for arbejdsindkomst fandt de konservative kun positivt. Men det, de især fandt interessant, var, at nogle af forslagene bestemt ikke var, hvad den socialdemokratiske regeringspartner ønskede. De borgerlige valgte at opfatte og at fremstille forslaget som et led i de radikales frigørelse fra Socialdemokratiet, ja Venstres skatteordfører Mariann Fischer Boel fandt ligefrem, at der var tale om en krigserklæring til Socialdemokratiet. Meldingerne herfra bekræftede da også, at de to partier var uenige om væsentlige dele i forslaget, så som bortfaldet af fradraget for faglige kontingenter, stigende benzinpriser og øget skat til boligejere. Men Socialdemokratiet ville ikke, som det diplomatisk blev udtrykt, forhindre et andet parti i at begynde en skattepolitisk debat. Selv havde Socialdemokratiet ingen aktuelle planer om at fremkomme med et skatteudspil. Skatteminister Frode Sørensen havde i februar nedsat et ekspertudvalg, der skulle kulegrave hele skattesystemet. Det udvalg skulle have lov til at gøre sit arbejde færdig, og de forskellige udspil, der var fremsat, kunne indgå i udvalgets arbejde.

For manges en skatteyder/vælger kunne det nok være vanskeligt at gennemskue og/eller bare i nogen grad i detaljen at forstå de mange forslag og udspil, endsige deres samfundsøkonomiske konsekvenser. Nemmere blev det ikke af, at heller ikke de økonomiske eksperter var enige. Således var der stort set gennem hele halvåret en veritabel talkrig mellem regeringen og den borgerlige opposition om realismen i og de økonomiske konsekvenser af den fremskrivning af dansk økonomi finansministeriet på regeringens vegne havde foretaget med titlen »En holdbar fremtid – Danmark i 2010« på den ene side og Venstres løfte om et skattestop på den anden.

Når det nu forholder sig sådan, at økonomi-

ske fremskrivninger ikke er en eksakt videnskab på linie med naturlovene, men er baseret på bestemte forudsætninger, som kan ændres politisk og/eller af udviklingen i den internationale økonomi, kommer en sådan debat om, hvem der har »ret« eller »uret« i høj grad til at hvile på vælgernes vurdering af, hvem der formår at fremstå mest troværdig, sådan i al almindelighed. Derfor fulgte der i kølvandet på talkrigen en skarp citatkrig, hvor de to statsministerkandidater gensidigt citerede hinandens historiske udtalelser og løftebrud, alt med det lidet noble formål på at beklikke dens andens troværdighed.

Siden efterlønsreformen i 1998 havde Poul Nyrup Rasmussen haft et alvorligt troværdighedsproblem, hvilket Venstre ikke havde undladt at erindre befolkningen om med passende mellem. Nu blev Anders Fogh Rasmussen konfronteret med de meget markante meninger, han havde givet udtryk for i sin bog fra 1993 »Fra socialstat til minimalstat«. Hvad der stod heri, var efter Socialdemokratiets opfattelse Venstres egentlige mål, og alt andet var blot taktik og strategi for at komme til magten. Siden den socialdemokratiske partitops møde i Havnsø i november 2000, havde partiet iværksat en nedslidningsstrategi, som bestod i, at det ved hjælp af helt konkrete eksempler ville forsøge at afsløre, at Venstres politik førte til noget helt andet, end det Venstre selv hævdede. Efter socialdemokraternes opfattelse ville Venstres skattestoppolitik ikke kunne gennemføres uden, at den danske velfærdsmodel ville lide alvorlig skade. Ved stedse at fremhæve dette var hensigten gennem et langt sejt træk gradvist at få overbevist vælgerne om, at Venstres politik var falsk, urealistisk og utroværdig.

Således karakteriserede regeringspartierne da også i første omgang det udspil, Venstre fremkom med i begyndelsen af maj måned om en forlængelse af barselsorloven til ét år. Socialdemokratiets gruppeformand Jan Pe-

tersen fandt, at Venstre manglede at pege på, hvor pengene skulle komme fra, hvorfor Venstre, hvis det fik regeringsmagten, enten måtte reducere løfterne eller bryde løftet om skattestop. Dette benægtedes selvfølgelig af Venstres finansordfører Thor Pedersen.

At Venstre havde fremsat udspillet lige netop på det tidspunkt var givetvis ikke en tilfældighed. Christiansborg var nemlig tyk af valgrygter, og et forslag til forbedring af børnefamiliernes vilkår kunne styrke Venstres velfærdspolitiske image i en valgkamp. Årsagen til, at valgrygterne nu var mere intense og vedvarende, skyldtes, at der skulle afholdes en forespørgselsdebat den 15. maj om dansk økonomi frem til 2010. Det lidt usædvanlige ved dette var, at det var regeringspartierne selv, og kun dem, der havde anmeldt forespørgslen til økonomiminister Marianne Jelved og finansminister Pia Gjellerup. Det blev af de mange kandestøbere tolket derhen, at de hermed havde givet statsministeren en lejlighed til under debatten – og eventuelt med et godt afsæt i den – at udskrive valget. Dertil kom, at en meningsmåling fra Gallup offentliggjort i Berlingske Tidende sidst i april for første gang havde vist et flertal for regeringen og dens støttepartier. Flertallet var det mindst mulige og skyldtes først og fremmest stemmespild blandt de borgerlige vælgere, idet hverken Centrum-Demokraterne eller Kristeligt Folkeparti kom over spærregrensen. Det kunne godt friste statsministeren til at udskrive valget.

Han erklærede imidlertid på sit ugentlige pressemøde, kun en time inden debatten gik i gang i folketingssalen, at der ikke ville blive udskrevet valg den dag. Alligevel blev det en endog usædvanlig lang debat, hvis indhold i alt væsentligt var en reprise af de foregående måneders debat, dog med knap så mange tal, men i stedet med en klarere betoning af de rent holdningsmæssige forskelle. Debatten fungerede som en art generalprøve på valgkampen, på nær at de to statsministerkandi-

dater Poul Nyrup Rasmussen og Anders Fogh Rasmussen ikke tog ordet under debatten. Det var partiernes officerer og menige, der i tur og orden efter de forudlagte planer blev sendt på talerstolen med hver deres specialmission. Hovedtemaerne i debatten var skattestop, udlicitering, ældrepleje, sygehuse og barselsorlov.

Den spænding, der efter statsministerens »aflysning« af valget på pressemøde trods alt var tilbage i debatten, bestod i, hvorledes Enhedslisten ville stemme, når regeringspartierne foreslog til udtalelse skulle til afstemning. Enhedslisten havde under debatten været ret så kritisk over for regeringen, som den beskyldte for selvros og manglende resultater med hensyn til at mindske ulighederne i samfundet. For regeringen ville det være en pinlig udgang på debatten, hvis et af de partier, der indgik i dens parlamentariske grundlag, ikke ville støtte dens udtalelse. De mange korridorsamtaler med medlemmer af Enhedslistens folketingsgruppe resulterede i, at finansminister Pia Gjellerup fra Folketingets talerstol erkendte, at uligheden i samfundet »statistisk set« var vokset i Poul Nyrup Rasmussens regeringsperiode. Hun gav også et tilsagn om, at regeringen ville forpligte sig til at gøre noget for de svageste grupper i den kommende tid. Dermed havde regeringen blandt andet forpligtet sig til at være lidt rundhåndet i de forstående forhandlinger med amterne og kommunerne om deres økonomi for det kommende år. De forvaltede jo mange af de ordninger, der berørte de svageste grupper. Med disse indrømmelser i hus undlod Enhedslisten (og Centrum-Demokraterne) at stemme, og regeringens udtalelse blev vedtaget med regeringspartierne og Socialistisk Folkepartis stemmer. Resten af partierne stemte imod.

Det var under debatten den 15. maj blevet klart for regeringspartierne, at deres afvisende holdning til Venstres forslag om en forlængelse af barselsorloven ikke var holdbar.

Der var nemlig tilslutning til en forlængelse under en eller anden form fra de andre partier. Regeringen havde ganske enkelt ikke råd til at være i defensiven på dette centrale velfærdspolitiske område på et tidspunkt, hvor den netop ønskede at stå som velfærdsordningernes garant og forkæmper imod Venstre. Derfor bebudede statsminister Poul Nyrup Rasmussen allerede den 18. maj, at regeringen i forbindelse med efterårets finanslovsforhandlinger en reform af hele børnefamiliepolitikken, herunder en forlængelse af barselsorloven. Der var herefter et meget bredt politisk flertal for en forlængelse. Der var dog langt fra enighed om, hvorledes den skulle finansieres, om dens konkrete udformning, endsige om hvorvidt et vist antal måneder skulle bindes til brug af faderen. Der blev således knyttet et køns- og ligestillingspolitisk spørgsmål til sagen. Det komplicerede den yderligere, idet uenigheden herom gik på kryds og tværs af partierne såvel som internt i de enkelte partier.

Efter den lange debat om dansk økonomi, var det vanskeligt for partierne blot 14 dage efter at mobilisere den store entusiasme under afslutningsdebatten den 31. maj. Hovedtemaerne var skat, udlændinge og private sygeforsikringer, hvor især Venstre kom i defensiven og måtte forsvare sig mod angreb fra regeringspartierne og Socialistisk Folkeparti for dets tilslutning til den type forsikringer og for dets synspunkt om frit sygehusvalg, og at pengene skulle følge patienten. To af venstres folketingsmedlemmer, hvoraf den ene var partiets sundhedspolitiske ordfører Jørgen Winther, havde i Århus amtsråd et par dage før stemt for at fratage gravide kvinder deres frie valg med hensyn til, på hvilket sygehus de ville føde. Det frie valg havde nemlig medført, at de gravide i stort tal havde valgt Skejby Sygehus frem for Grenå Sygehus, hvis fødeafdeling derfor nærmest stod tom. Den udvikling kunne amtsrådet ikke acceptere, og derfor afskaffedes det frie valg for de gravide med venstrefolkernes tilslutning. Fri-

stelsen til at bruge en sådan lækkerbisen kunne regeringspartierne selvfølgelig ikke modstå. Regeringspartierne brugte også flittigt, at Venstres borgmester i Trehøje Kommune ville tegne en sygeforsikring for kommunens erhvervsaktive borgere. Venstres politiske ordfører Ulla Tørnæs måtte derfor gentagne gange svare på, hvordan Venstre kunne støtte en ordning, som satte de ikke-erhvervsaktive, for eksempel ældre, børn, handicappede, bagest i sygehuskøen.

Endnu en gang lykkedes det Enhedslisten at udnytte situationen. Tidligt i debatten fremsatte partiet et forslag til vedtagelse, som indeholdt en opfordring til regeringen om at forkorte sagsbehandlingstiden og få forbedret indkvarteringsforholdene for asylansøgere. Risikoen for, at regeringen ville komme i mindretal, blev af taktiske grunde holdt åbent af oppositionen under hele debatten. Regeringen fremsatte derfor til sidst et eget forslag til vedtagelse, som i alt væsentligt imødekom Enhedslistens ønsker. Da Enhedslisten herefter meddelte, at den kunne støtte dette forslag, blev det vedtaget med dens, Socialistisk Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti og regeringspartiernes stemmer. Venstre og Det Konservative Folkeparti undlod at stemme, medens Dansk Folkeparti og et par løsgængere stemte imod. To gange inden for 14 dage var regeringens afhængighed af den yderste venstrefløj dermed blevet tydeligt demonstreret. Det bekom Venstre og Det konservative Folkeparti særdeles godt.

I det hele taget var det et interessant træk ved den parlamentariske udvikling, at flertalsmulighederne nu i realiteten blev dikteret af yderpartierne, når fronterne blev trukket skarpt op mellem regeringen og oppositionen. Kun 15 år tidligere ville hverken en regering eller et regeringsalternativ have accepteret, at partier, der var placeret yderst i hver sin ende af det politiske spektrum, fik afgørende indflydelse på den førte politik. Regeringen var afhængig af Enhedslistens

støtte, og en eventuelt kommende borgerlige regering ville, i hvert fald sådan som meningsmålingerne aktuelt tegnede sig, blive afhængig af Dansk Folkepartis støtte. Derfor knyttede der sig løbende i halvåret stor interesse til hvilke meldinger, der kom fra de kanter.

På Enhedslistens årsmøde den 31. marts til 1. april var tonen blevet skærpet over for Socialdemokratiet, som modtog megen kritik for at være gået alt for langt med hensyn til udlistering, stramninger på udlændingeområdet, udbygning af motorveje og tvangsaktivering af ledige. Selvom ældrepakken, som partiet havde indgået forlig med regeringen om i efteråret 2000, havde indeholdt positive elementer med blandt andet varmemhjælp for pensionisterne, havde finansieringen haft uheldige konsekvenser for f.eks. lærlinge. Derfor ville partiet fremover have fuld klarhed over de økonomiske konsekvenser af alle forlig partiet indgik med regeringen. Det kunne besværliggøre forligsarbejdet. I det hele taget var der en ikke ringe opposition i partiet imod at deltage i for mange forlig på det parlamentariske plan, en modstand der især var koncentreret i partiets hovedbestyrelse. Facit på landsmødet blev dog, at hovedfjenden trods alt stadig var en borgerlig regering. Partiet ville betingelsesløst pege på Poul Nyrup Rasmussen som statsminister, men partiet ville til gengæld ikke love ham noget som helst, som det så kryptisk blev formuleret af Frank Aaen. En vigtig organisatorisk beslutning på landsmødet var, at partiet ville oprette en ungdomsorganisation – Socialistisk Ungdom – de rød-grønne – ved en sammenslutning af Enhedslistens Ungdomsnetværk, Rebel og muligvis Rød Ungdom.

På Socialistisk Folkepartis landsmøde den 11.- 13. maj, hvor Holger K. Nielsen kunne fejre 10-års jubilæum som partiformand, var der mod sædvane ikke mange kritiske røster mod Socialdemokratiet. Partiet ønskede i stedet at markere en egen profil med hovedvæg-

ten på velfærdspolitikken i stedet for at harpe på Socialdemokratiet. En fire-årig handlingsplan for velfærdssamfundets udvikling på godt 11 milliarder kroner blev vedtaget. Den indeholdt blandt andet en afvikling af ventelisterne på sygehusene, en garanti for børnepasning og plejehjemsplads, oprustning af uddannelse, bedre mad og rengøring på sygehuse og skoler, bedre hjemmehjælp og meget andet. Finansieringen skulle ske gennem omfattende nedskæringer i forsvaret, nedlæggelse af hjemmeværnet, effektivisering af det offentlige samt stigende afgifter herunder en aktieomsætningsafgift. Her var der bestemt ikke tale om skattestop endsige skattelettelse, men om en overbevisning om, at vælgerne er villige til at betale for velfærden, når blot de ved, hvad den koster, og at de får noget for pengene. Velfærdstemaet skulle være det helt afgørende tema i den kommende valgkamp.

Udlændingespørgsmålet kom noget uventet til at overskygge velfærdsdebatten på landsmødet. Holger K. Nielsen havde i et interview i Berlingske Tidende forud for landsmødet sagt, at venstrefløjens havde været for dårlig til at anerkende, at der var reelle problemer med etniske mindretal i visse boligområder, at partiet havde været for arrogant og nedladende over for de danske, der var bekymrede over indvandringen, og at det var en af hans partis opgaver at komme med klare bud på løsninger, såsom krav om, at udenlandske børn skulle lære dansk før de begyndte i første klasse. Disse udtalelser blev han kritiseret stærkt for af flere talere, som beskyldte ham for at have overtaget højrefløjens retorik. Han måtte derfor indkassere det nederlag, at det afsnit i partiets valgudtalelse om udlændingepolitikken, som oprindeligt var fremlagt af ledelsen, blev nedstemt og erstattet af en andet, hvor fordømmelsen af højrefløjens og regeringens stramme kurs i udlændingepolitikken stod i centrum.

Partiformanden og formanden for folketingsgruppen Jes Lunde led også nederlag, da et

forslag om at give gruppeformanden fast plads i partiets forretningsudvalg blev nedstemt trods partiformandens varme anbefaling. I stedet blev det vedtaget at udvide forretningsudvalget fra ni til elleve medlemmer. Når afstemningerne på landsmødet og i hovedbestyrelsen i foråret 2000 (se Økonomi og Politik nr. 3, 2000 side 82) erindres, kunne denne afstemningen vanskeligt tolkes på anden måde end som et udtryk for mistillid til Jes Lunde. Følgelig drog han konsekvensen. Den 16. maj meddelte han, at han forlod Folketinget for at blive direktør for miljø og teknik i Nordjyllands Amt fra den 1. oktober 2001. Hermed åbnedes der igen op for spekulationer om en magtkamp i partiet mellem de såkaldte fornyere og venstrefløjens. Hvis en sådan magtkamp fandt sted foregik den i hvert fald uden for mediernes søgelys. Den 6. juni valgtes en af partiets veteraner Aage Frandsen til ny gruppeformand samtidig med, at både Margrethe Auken og Jørn Jespersen fik plads i gruppebestyrelsen. Dermed var der politisk signaleret balance. Som ny finansordfører valgtes Ole Sohn.

Forløbet af de to venstrefløjspartiets landsmøder, deres senere meldinger og konstitueringer viste, at der ikke var nogen tvivl om, at de to partier ville pege på Poul Nyrup Rasmussen som statsminister efter et valg. Men med de udgiftsoffensive udmeldinger de også var kommet med, kunne det blive meget problematisk for regeringen at komme igennem med en finanslov til efteråret, der ud fra dens egen opfattelse ville bevare den samfundsøkonomiske balance og dermed det image af økonomisk ansvarlighed, som regeringen med megen møje bevidst havde søgt at opbygge siden 1993.

Som oftest afgøres regeringsdannelsen dog af midterpartierne i dansk politik. Af disse havde Det radikale Venstre bundet sig til at fortsætte samarbejdet med Socialdemokratiet, i hvert fald frem til og med næste folketingsvalg. Kristeligt Folkeparti havde vedva-

rende erklæret, at det ville pege på en borgerlig regering. Om partiet selv ville deltage i en sådan regering var mere tvivlsomt. Her var partiets krav indførelsen af ét års barselsorlov, garantier mod nedskæringer i ulandsbistanden, og at voldsomme stramninger på udlændingepolitikken ikke skulle gennemføres sammen med Dansk Folkeparti. En stor skattereform var der ikke behov for, men nok et skattestop, hvis det vel at mærke blev forvaltet smidigt. Disse synspunkter blev der ikke ændret på under partiets landsmøde den 11.-12. maj, selvom miljøpolitikken efter en del delegeredes opfattelse skulle opprioriteres, og regeringsdeltagelse nedprioriteres.

Centrum-Demokraterne havde tradition for først at meddele, hvem de ville pege på som statsminister, når valget var udskrevet. Derfor var det overraskende, at Peter Duetoft allerede den 4. februar i TV sagde, at partiet ville pege på en borgerlig regering, fordi den siddende regering havde indgået for mange forlig med venstrefløjspartierne. Selvom udtalelsen fik støtte fra flere folketingsmedlemmer og partimedlemmer, var partileder Mimi Jakobsen ikke enig i udmeldingen. Traditionen skulle fastholdes, og derved blev det. Den formelle beslutning ville først blive taget ved valgudskrivelsen, hvor også partiets betingelser ville blive bekendtgjort, akkurat som det havde været tilfældet forud for valget i 1998.

Peter Duetofts utidige udmeldingen fik dog Anders Fogh Rasmussen til omgående at gentage, at hvis Centrum-Demokraterne pegede på en borgerlig regering, skulle partiet også have et tilbud om at deltage i den. Firkløverets gendannelse var stadig Venstres politik. Det fik til gengæld Pia Kjærsgaard til den 11. februar ligeledes at gentage, at hvis Dansk Folkeparti alene fik et flertal med Venstre og Det Konservative Folkeparti, og Anders Fogh Rasmussen så alligevel ville vælge at danne regering med Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti, så ville Dansk

Folkeparti spænde ben for den konstruktion. Det var ikke en tom trussel, tilføjede hun for en sikkerheds skyld.

Halvåret sluttede med, at regeringen til fulde opfyldte sit løfte fra debatten den 15. maj om at være rundhåndet over for amterne og kommunerne. Det fremgik klart og tydeligt af den aftale regeringen indgik med dem den 15. juni. Det omfattende og teknisk komplicerede aftaleområde skal ikke gengives her. Hovedpointen var, at amter og kommuner stort set fik, hvad de ønskede. Udgiftsstigningerne til kommunerne skulle bruges til blandt andet forbedringer af børnepasningen, folkeskolens indhold og bygninger, omsorg og pleje af ældre, integration af flygtninge og til hjælp af utilpassede børn og unge. For amternes vedkommende var udgiftsstigningen øremærket til nedbringelse af ventelisterne på sygehusene samt en forbedret indsats over for en række sygdomme.

Med indgåelsen af denne aftale kunne det blive meget vanskeligt for regeringen i efterårets finanslovsforhandlinger at opretholde sin målsætning om, at de samlede offentlige udgifter kun måtte vokse med én procent i 2002. Skulle dette mål opretholdes, ville det betyde en så stram finanslov, at det kunne blive meget vanskeligt at opnå et kompromis herom forud for et valg. Således tilkendegav både Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, at én procents målsætningen ikke var hellig for dem. Derfor pegede flere og flere iagttagere på, at det tydede på et valg til september. Aftalen med amterne og kommunerne var jo heller ikke just et ringe kort at have på hånden, når Socialdemokratiet skulle overbevise vælgerne om, at det virkelig gjorde meget for at gennemføre forbedringer på centrale velfærdspolitiske områder. Af den grund var det derfor også vanskeligt for Venstre at gå imod aftalen. Partiet stemte da også for i finansudvalget den 27. juni, trods de samfundsøkonomiske betænkeligheder det hav-

de. Betænkeligheder som i øvrigt også Det Radikale Venstre delte.

Samarbejds- og konfliktmønsteret i Folketinget var ikke blevet ændret i løbet af dette halvår i forhold til det, der var ved udgangen af 2000. Hovedkonfliktlinien i den politiske debat gik stadig på, om det kommende valg skulle føre til en af Poul Nyrup Rasmussen ledet regering eller til en af Anders Fogh Rasmussen ledet regering. Trods den debat der var i Det Radikale Venstre om det politisk formålstjenlige i på sigt at fortsætte samarbejdet med Socialdemokratiet, lå det dog helt fast, at de to partier gik til det forestående valg med henblik på at fortsætte regerings-samarbejdet. Det lå også klart, at Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten ville støtte en sådan regering. Selvom deres politiske krav til regeringen var blevet skærpet på det sidste, var erfaringerne fra den forløbne valgperiode dog, at det var muligt at nå til kompromiser, selv på områder der normalt ikke havde omfattet venstrefløjen, som eksempelvis finanslove og skattelove (Pinsepakken).

Der var heller ikke meget tvivl om, at Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti ville pege på Anders Fogh Rasmussen som statsminister. Derimod var der stadig tvivl om, hvilken regering han skulle stå i spidsen for. Det usikre bestod i, hvorledes Venstre ville håndtere det strategiske dilemma, partiet var spændt ud i mellem at søge firkløverregeringen genetableret, eller at stile efter det rene borgerlige flertal bestående af Venstre, Det konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti, hvor centerpartiernes støtte ville være overflødig. Venstres officielle politik var at søge firkløveret dannet, men Dansk Folkeparti vedblev med at erklære, at

det under ingen omstændigheder ville støtte en borgerlig regering, som Centrum-Demokraterne var medlem af. Men ville partiet, når det kom til stykket forhindre dannelsen af en borgerlige regering, hvis det ikke fik sin vilje – således som det havde været tilfældet med Fremskridtspartiet i 1975 – eller ville partiet se sig tvunget til affinde sig med situationen og acceptere en ny firkløverregering? Valget kunne blive afgørende for, hvorledes det i parlamentarisk henseende stadigt uprøvede Dansk Folkeparti ville placere sig, og hvilken rolle det agtede at spille i dansk politik. Og omvendt, ville Centrum-Demokraterne, hvis valget resulterede i det rene borgerlige flertal, fortsat pege på Anders Fogh Rasmussen? Venstres leder stod i en noget mere vanskelig situation end Socialdemokratiets leder.

Meningsmålingerne viste, at Socialdemokratiet gradvist havde halet ind på Venstres forspring. De viste også, at hospitaler og sundhedsvæsen, lov og orden, flygtninge og indvandrerspørgsmål, ældrepleje, skat og socialpolitik var de emner vælgerne ville lægge vægt på, når de skulle tage stilling til, hvilket parti de ville stemme på. Det var også de temaer, der havde præget halvårets debat mellem partierne. De politiske skillelinjer var dermed klarlagt, valgtemaerne præsenteret og valgmaskinerne sat i alarmberedskab. Nu manglede blot en valgdato. At der skulle være kommunalvalg til november var givet. Det, som alle havde en mere eller mindre kvalificeret mening om, men som ingen til gengæld ikke vidste noget om, var, om folketingsvalget ville komme før eller efter kommunevalget.

Manuskriptet afsluttet 19. juli 2001.

Anmeldelser

Erik Holm:

The European Anarchy Europe's Hard Road into High Politics

Kbh.: Handelshøjskolens Forlag, 2001, 310 sider.

Det er bestemt ikke kutyme, at danske forfattere vover sig frem på banen med en næsten filosofisk bog om EU-samarbejdet – en bog, som frem for en gennemgang af f.eks. EU's institutionelle opbygning bruger plads på at give et rids over Europas historie, nationalstatens udvikling, forskellen på den europæiske og amerikanske politiske kultur og nødvendigheden af en politisk autoritet i EU. Det er imidlertid præcis det, som Erik Holm gør i sin bog »The European Anarchy«.

Lige så lidt kutyme er det, at danskere – det være sig forskere eller politikere – udvikler egentlige visioner for det europæiske samarbejde. Hvad er det egentlig, man vil med det europæiske samarbejde, hvordan skal det udvikle sig, og hvad med slutmålet – det som Tysklands udenrigsminister Joschka Fischer i sin berømte Humboldt-tale i maj 2000 kaldte EU's Finalität? Også på dette punkt er Erik Holm, en forfatter, der adskiller sig fra mængden ved at fremlægge en vision for EU-samarbejdet. Ja, på bogens allerførste side lægger Holm kortene på bordet ved at fastslå, at bogen ikke er et akademisk studie, men mere et personligt manifest. Holms hovedpointe er, at EU skal bekende kulør og udvikle sig fra at være et europæisk anarki til en egentlig politisk autoritet (bl.a. med en europæisk »garde«), der skal tilvejebringe fred og stabilitet i hele Europa. Eller for at bruge Holms begreber: EU skal tage skridtet fra lavpolitikken til højpolitikken. Denne centrale pointe udvikles sammen med mange underpointer i otte velskrevne kapitler.

Den lettere filosofiske fremgangsmåde og vægten på det visionære er med til at gøre Erik Holms bog til et inspirerende og udfordrende bidrag til EU-debatten. Flere gange formår han at slå hovedet på

sømmet, f.eks. når han i bogens sidste kapitel sammenfatter EU's kommende udfordring på følgende måde: »Our task is to create an overarching order which we may describe as a federation, but which would bear no resemblance to any federation we are familiar with. In other words, we have to invent a new political construct for something which we, as yet, have no name for« (p. 253). Holm peger her på, at denne situation bestemt ikke er ny: Hvis nogle i slutningen af det 18. århundrede havde gjort sig til fortalere for en »demokratisk nationalstat«, ville ingen have vidst, hvad en sådan gik ud på.

Selvom den filosofiske og visionære skrivemåde er bogens styrke, har den også en række (næsten indbyggede) minusser. For det første skal man som læser holde tungen lige i munden, når Holm med fuld fart »speeder« igennem Europas historie – lige fra Afrodite i det gamle Grækenland til Adenauer i Tyskland – efterfulgt af et detaljeret kapitel om økonomisk integration. For det andet bevirker bogens stærkt normative tilgang, at den bliver præget af en række påstande med manglende præmisser. Hvorfor er det f.eks. så bydende nødvendigt for EU at blive en politisk autoritet (»single authority«), når EU hidtidig har udmærket sig ved at være et regeldannende system uden regering (»governance without government«, som den britiske forsker William Wallace har udtrykt det)? Og hvor sikkert er det, at et Europæisk Sikkerhedsråd, der vil sende tyske Fritzer, britiske Tommyer etc. ud i en konflikt i EU's nærområde vil blive opfattet som legitimt af EU's borgere – også selvom europæerne bliver enige om et europæisk charter, der sammenfatter EU's værdier? I hvert fald er det slående, at EU, siden Maastricht-traktaten blev vedtaget, har befundet sig i en legitimitetskrise, bl.a. fordi EU gik fra at beskæftige sig med lavpolitikområder som miljø, social- og handelspolitik over til højpolitiske emner som forsvar, ØMU og asylpolitik.

I forlængelse heraf bevirker den normative tilgang, at læseren efterlades med indtrykket af, at intet, som EU har foretaget sig i de sidste 10 år, er godt nok. Ja, for Holms normative målestok er så krævende, at han flere gange fastslår, at EU har tabt ti år på gulvet, og at EU er »on the road to nowhere«. Nogle af Holms danske læsere vil måske have vanskeligt ved at forbinde denne stilstand med de mange EU-folkeafstemninger, de har deltaget i. Når alt kommer til alt, er 1990'erne nok den mest dynamiske periode i EU's historie. Udenlandske læsere, herunder forskere, vil måske spørge om indførelsen af den fælles mønt, oprettelsen af en forsvarsdimension, udformning af en fælles indvandrings- og asylpolitik, herunder Schengen, tre runder med institutionelle reformer, etc. etc., virkelig kan betegnes som det rene ingenting?

Mange vil givetvis give Holm ret i, at EU burde have gjort mere for at reagere på Berlin murens fald. Dette gælder især udvidelsen mod øst. Men når man ser på landenes interesser (herunder deres markante interesser i det eksisterende EU-system) og ikke mindst på EU's samarbejds legitimitetskrise efter Maastricht-traktaten, er det så underligt, at EU først i 2001 er gået ind i den afgørende fase i udvidelsesprocessen? Faktisk er paradokset for størstedelen af de forskere, der beskæftiger sig med udvidelsen det stik modsatte af Holms: Hvordan kan det være, at EU, på trods af at det egentlig kun er de færreste medlemsstater, der har en markant interesse i udvidelsen, i 2001 har åbnet optagelsesforhandlinger med intet mindre end 12 lande, samtidig med at fem sydøsteuropæiske lande har fået et medlemskabsperspektiv?

Retfærdigvis skal det bemærkes, at Holm bestemt ikke er blind for, at medlemsstaternes interesser og dermed realpolitikken spiller en rolle. I Holms optik er medlemsstaternes interesser imidlertid snarere et onde – noget som lande bør underordne i forhold til »the common good«. Men hvor realistisk er det i international politik, hvor pointen vel må være, at der netop kun kan ske noget i EU-regi eller andre internationale sammenhænge, når staterne har sammenfaldende interesser? Faktisk er det jo også det, som Holm flere gange fastslår i historiekapitlet. F.eks. kunne Kul- og Stålfællesskabet kun oprettes, da det var i landenes »nationale interesse«.

Endelig kan man som læser ikke undgå at impo-

neres over Holms selvsikkerhed. Uden at ryste på hånden går han hårdt i rette med stort set alle EU's nye flagskibsprojekter og fastslår, at de skulle være grebet anderledes an. I givet fald ville vi stå med et bedre EU og Europa i dag. F.eks. burde man foretrække EMS'en frem for ØMU, forsvarsdimensionen burde have set anderledes ud, og Central- og Østeuropa skulle ikke have fået tilbudt traditionelt medlemskab, men medlemskab af en »sand politisk union«, hvor en europæisk styrke ville sikre fred og orden i regionen (s. 271).

Når det så er sagt, er der dog næppe tvivl om, at i hvert fald nogle af disse kritikpunkter ikke vil komme bag på Holm. Han er således udmærket klar over, at der knytter sig nogle svagheder til en bog, som er skrevet som et personligt manifest. Bogens sidste kapitel indledes således med sætningen »The book ought probably to end here«, samtidig med at han advarer læserne om, at de skal forberede sig på en rejse til fantasiverdenen. Holder man sig dette for øje og accepterer bogen for det, den er – et manifest, frem for en akademisk teoribaseret analyse – er det absolut værd at tage med på rejsen. Bogen adskiller sig ikke alene fra den eksisterende bogmængde om EU i Danmark; den kan ikke undgå at engagere (og provokere) den EUropa-interesserende læser. Og det er vel dybest set det, der er et personligt manifest fornemste opgave.

Seniorforsker Lykke Friis, ph.d.
Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI)

Chr. Hjorth-Andersen(red.):

Udviklingslinier i økonomisk teori.

København: Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2000.

Det er prisværdigt, at Nationaløkonomisk Forening benyttede sit 125 års jubilæum til at give færdiguddannede kandidater mulighed for at få et overblik over de sidste 10-20 års vigtigste begivenheder indenfor økonomisk teori. Foreningen afholdt i efteråret 1997 og foråret 1998 en række forelæsninger om udviklingen i økonomisk teori, som nu er udkommet i bogform. Økonomer, der ikke havde lejlighed til at deltage dengang, får hermed mulighed for at læse en række danske og udenlandske økonomers bud på nye spændende opdagelser indenfor deres fagområde.

Bogens første 4 kapitler dækker økonomernes kerneområder: makro-, mikro-, og spilteori samt økonometri. Herefter følger 7 kapitler, hvor udvalgte specialdiscipliner behandles. Bogen tilstræber ikke at give et afrundet billede af den økonomiske teoris udvikling. I stedet for er der givet en uddybende beskrivelse af nogle delområder. Det mærkes også, at forfatterne har fået vide rammer til at fortolke den stillede opgave, og det bidrager nødvendigvis til at give bogen et hetero- gen præg.

Hans Keiding har i sit indledende kapitel om mikroteori valgt at lægge sig tæt op ad den traditionelle lærebogsfremstilling, og bidraget får derfor karakter af et causeri over de nyeste sejre og nederlag indenfor området. På denne måde udgør kapitlet et nyttigt supplement til lærebøgerne, der sjældent kan afsætte plads til mere detaljerede forklaringer på, hvordan den teoretiske debat har ført frem til de resultater, som præsenteres. Torben M. Andersen anvender en anden tilgang i sin beskrivelse af makroteorien. Her gives ingen gennemgang af de enkelte »skoler«, men i stedet bringes et tværsnit, hvor der lægges vægt på at belyse de metodiske problemer indenfor området. Det er et tankevækkende indlæg, men den valgte angrebsvinkel er ikke omkostningsfri, når man tager bogens formål i betragtning. Teorier om arbejdsmarkedets funktionsmåder, der normalt er omdrejningspunktet i beskrivelsen af nyere makroøkonomiske teori, bliver meget sparsomt behandlet. Det er derfor uforståeligt, at nyere arbejdsmarkedsteori ikke har sit eget kapitel i en bog, der skal give et overblik over de vigtigste teoretiske landvindinger.

Der er god grund til, at økonometri og spilteori optager en fremtrædende plads i bogen og er placeret umiddelbart efter makro- og mikroteorien. Økonometrien er velkendt for økonomerne, men der er indenfor de seneste 20 år sket en voldsom udvikling af metoderne, der skaber en tæt integration mellem den traditionelle økonometri og statistik. Det er symptomatisk, at emnet efterhånden spænder så vidt, at det i bogen ikke er dækket af én forfatter, men er skrevet af et kollektiv på syv medlemmer. Kapitlet opfylder et længe næret ønske om at få en kort samlet oversigt på dansk.

Spilteorien har fået voksende betydning indenfor alle samfundsvidenskaberne, og Birgitte Sloth's instruktive gennemgang af ikke-kooperativ spil-

teori er derfor særdeles velkommen. Kapitlet vil sikkert finde anvendelse mange steder de næste år, ikke mindst fordi forfatteren introducerer en længe savnet dansk terminologi for området. Kapitlet om industriøkonomi er særdeles læseværdigt. Det skyldes ikke mindst, at de fire forfattere har valgt at disponere kapitlet direkte efter de potentielle læsers forudsætninger. Man kunne dog have ønsket sig en bedre redaktionel koordinering med kapitlet om spilteori, idet der er en del gentagelser. Et andet kapitel, der skal fremhæves, er Peder Andersens og Jørgen Birk Mortensens gode oversigt over ressource- og miljøøkonomi.

Hans Aage's kapitel om fordelingsteori er nok det kapitel, der bevæger sig længst bort fra bogens idé, hvilke kan undre, da forfatteren selv var en af drivkræfterne bag bogprojektet. Efter gennemlæsningen står man tilbage med en fornemmelse af, at de forskellige mål for ulighed og diskussionen af Marx's bidrag da er interessante nok; men bortset fra den gode emperibehandling, er det begrænset, hvad man får at vide om de seneste års teoretiske udvikling på området. Her er der straks mere at hente hos Michael Møller og Niels Chr. Nielsens elegante essay om Capital-Asset Pricing-modellen. Modellen præsenteres instruktivt, og herefter føres læseren gennem litteraturen om finansielle markeder med en noget drilsk påvisning af, at der er både teoretisk og empirisk usikkerhed omkring de centrale sammenhænge. Man kan ikke beskyldte forfatterne for at oversælge deres produkt, men det er i sig selv befriende på baggrund af den anprisning, der kan findes i nogle af de andre kapitler.

Gunnar Persson har i sin gennemgang af økonomisk historie valgt at koncentrere sig om økonomisk vækst før og under den industrielle revolution. Forfatteren har skrevet en spændende oversigt, der demonstrerer, hvordan kombinationen af økonomisk teori og historisk viden kan bidrage til at ændre vores forståelse af de økonomiske sammenhænge. Dette gælder også for kapitlets sidste del, hvor forfatteren mere kortfattet behandler konvergens i økonomisk vækst og mellemkrigstidens økonomiske udvikling.

Efter en indledende oversigt over principperne i nyere dansk socialpolitik gennemgår Jørgen Søndergaard i sit kapitel fire konkrete socialpolitiske områder for at vise, hvordan nyere økonomisk teori har haft betydning for analysen på de pågæl-

dende områder. Martin Paldam anvender på tilsvarende måde økonomisk teori til at belyse de problemer, der er forbundet med at gennemføre strukturtilpasning i øst og syd. Jørgen Søndergaard og Martin Paldam har således valgt en noget anden tilgang end de fleste øvrige bidragydere, idet Søndergaard og Paldam mere fokuserer på udviklingen i anvendelsen af økonomisk teori end på selve den teoretiske debat.

Bøger på dansk, der giver et bredt overblik over udviklingen indenfor økonomisk teori, er sjældne. Derfor er det også godt, at en gruppe velmeriterede økonomer har afsat tid til at skrive bogen, og dermed skabt mulighed for at færdiguddannede kandidater kan komme a jour. Bogen kan varmt anbefales, også til selvstudier, fordi de tekniske besværligheder er holdt i ave bortset fra i enkelte kapitler. Men man må nødvendigvis spørge sig selv, om der ikke skal yngre økonomer til for at formidle den nyeste forskning? Her savner man noget, når man gennemser forfatterlisten. Der er få unge, ja fraværet virker slående, hvis man sammenligner med »udviklingslinier i makroteorien« fra 1969, der tjente et tilsvarende efteruddannelsesformål. Bogen fra 1969 indeholdt en del bidrag fra økonomer i begyndelsen af 30'erne, og hvis man ser bort fra Jørgen Pedersen's bidrag om Rostow, var gennemsnitsalderen væsentlig lavere end i den nye bog. Mon ikke DJØF som forlag skulle følge det gode initiativ op med en bog, hvor den næste generation af økonomer fik mulighed for at give deres bud på, hvad der er sket?

Lektor Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Mikkel Mailand:

Den danske model lokalt og regionalt. Konsensus og samarbejde i arbejdsmarkedspolitiske netværk

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2001. 277 sider. Pris 285 kr.

Denne bog – som er en revideret udgave af forfatterens ph.d.-afhandling – omhandler en række problemstillinger i forbindelse med, hvordan arbejdsmarkedspolitikken regionale parter samarbejder i forskellige fora, primært de Regionale

Arbejdsmarked Råd (RAR) samt bestyrelserne for forskellige regionale uddannelsesinstitutioner (AMU-centre og tekniske skoler). Forfatteren angiver fire hovedspørgsmål for bogen, nemlig:

1. hvorvidt og hvorfor beslutningsprocesserne i trepartsorganerne præges af henholdsvis konsensus og konflikt,
2. hvor udbredt netværksstyring imellem trepartsforaene og andre aktører er, og hvad markedsstyring og hierarkisk styring betyder herfor,
3. hvilken rolle personlige relationer spiller for etablering af konsensus og netværksstyring, samt
4. hvad er den forskellige erhvervsøkonomiske historie i de tre regioner, undersøgelsen er foretaget i, spiller for de ovenstående forhold.

Disse overordnede problemstillinger belyses på baggrund af en interviewundersøgelse, hvor forfatteren har foretaget kvalitative interviews af i alt 69 deltagere i disse regionale netværk fra tre forskellige regioner. Teoretisk tages der primært udgangspunkt i netværksteori, og herudover drøfter forfatteren en række andre teoretiske indfaldsvinkler til sine problemstillinger.

Bogen indeholder en god teoretisk oversigt over især netværksteorien, men også over dele af industrial relations teorierne, teorier om forhandlinger og magt samt en interessant gennemgang af en række regionaløkonomiske analyser.

De centrale konklusioner i bogen er, at trepartsforaenes beslutningsprocesser overvejende er konsensusprægede (»... om end ikke altid«, som det fornuftigvis tilføjes (s.239)), at netværksstyringen, dvs. samarbejdsrelationerne mellem organerne, er noget mindre velfungerende, hvilket siges at skyldes den statslige styring, samt at personlige relationer spiller en stor rolle såvel for forekomsten af konsensus i trepartsorganerne som for netværksstyringen. Tillidsbaserede personlige relationer kunne dog også føre til, at visse ubehagelige beslutninger ikke blev taget (især ved personsager).

I denne forbindelse indfører forfatteren en diskutabel »typologi«, nemlig tre »typer« af repræsentanter i trepartsorganerne: Den lokale enspænder, den lokale netværker og den lokalt-nationale netværker. Det er ikke nemt at se, på hvilke mere præcise kriterier denne inddeling i »typer« er fo-

retaget, og typologisering er nok også lidt vel normativ. Inddelingen bruges til at præsentere som et undersøgelsesresultat at:

»arbejdsgivere og (amts)kommunale repræsentanter var overrepræsenterede blandt de lokale enspændere, mens arbejdstager-repræsentanter og embedsmænd var overrepræsenterede blandt de lokale og de lokalt-nationale netværkere« (s. 244).

Denne pseudo-kvantitative opgørelse er uheldig, fordi forfatteren som nævnt hverken præsenterer os for egentlige kriterier for typologien, eller for de underliggende tal, som kan illustrere, om nogen er »overrepræsenteret«. Man får helt lyst til at skrive, at det ville være interessant at se, om »overrepræsentationen« var signifikant eller noget der ligner. Men forfatteren giver os ikke den grad af indsigt.

Dette peger på en generel svaghed ved bogen, nemlig at både hypoteser og konklusioner er særdeles upræcise og derfor mangler den analytiske skarphed, der kunne gøre konklusionerne interessante. Når forfatteren i sin diskussion af personlige relationers betydning fx skriver, at »to repræsentanter i bestyrelsen kender ofte hinanden« (s. 190), må man som læser vel sige, at det tror man for så vidt gerne, men det interessante spørgsmål er, hvor ofte? Den beskrivelse at personlige netværk, der gives, gælder den for alle eller kun for nogle? Hvor mange gælder den for?

Et andet tema i bogen omhandler, hvorvidt deltagerne i disse trepartsfora opfatter sig som repræsentanter for eksogene interesser, dvs. om de kunne fastholde bevidstheden om, hvilke ydre interesser de repræsenterer i den generelle stemning af konsensus. Forfatteren konkluderer, at det kunne de: »Der var altså ikke tale om, at aktørernes eksogene interesser ... forsvandt i mødet med de øvrige repræsentanter i trepartsforaene ...« (s. 239). Men spørgsmålet er, om dette egentlig er en konklusion. I bogens hypotesekapitel fremhæver forfatteren netop i en diskussion om, hvorvidt deltagere i denne type organer »glemmer« deres oprindelige udgangspunkt for at sidde i organet, at »udgangspunktet i denne bog er altså, at repræsentanterne i trepartsforaene er bærere af kollektive, eksogene interesser« (s. 108). Ja, hvis det var udgangspunktet kan det vel ikke samtidig være konklusionen!

Behandlingen af de regionale forskelle er et kapitel for sig. Det konstateres, at hvor konsensus er fremherskende i RAR'ene i Ringkøbing og Storstrøms amter, er holdningen mere blandet i Stor København (s. 202). Dette forklares så i kapitlet besynderligt nok ikke med personlige relationer, men med de respektive regioners erhvervsøkonomiske historie samt en komparativ vurdering af regionale mentaliteter. Forfatteren citerer en interviewperson fra Ringkøbing, der er blevet bedt om at forklare, hvorfor det går så godt (!) i Ringkøbing, for at det skyldes den jyske snusfornuft, sindighed og gode karakter (s. 216). Det er jo meget vittigt, men det uhyrlige kommer, når forfatteren så bagefter påstår, at sådanne myter har »en selvforstærkende dynamik« og at »historierne er med til at etablere de normer og værdier, aktørerne agerer efter« (s. 216). Den slags godtkøbssnak skulle nok have været vurderet lidt nøjere på forskerens kvalitative guldvægt før det røg med i bogen.

Der er gjort lidt vel meget ud af nogle kritiske forhold ved denne bog, især fordi forfatteren efter denne anmelders mening ved en højere grad af præcision i hypoteser og ikke mindst i dataanalyse og præsentation kunne have konkluderet noget mere slagkraftigt og prægnant, end tilfældet er, idet der formentlig er et godt grundlag for det i datamaterialet.

Lektor Steen Scheuer
Institut for Organisation og Arbejdssociologi
Handelshøjskolen i København

Henrik P. Bang, Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (red.):

Demokrati fra neden. Casestudier i en dansk kommune

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2000, 349 sider, Bogladepris 360 kr., Medlemspris 288 kr.

»Demokrati fra neden« er betegnelsen på et af i alt fem delprojekter under det såkaldte Demokrati-Projekt, som siden 1996 er blevet støttet af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Bogen »Demokrati fra neden« er yderligere blot en blandt flere publikationer fra dette delprojekt. Den opsætter en teoretisk ramme for og præsenterer en

række delanalyser fra det ene af de to udvalgte lokale forskningsfelter, nemlig Skanderborg Kommune (det andet er Indre Nørrebro). Der er med andre ord tale om et ganske omfattende forskningsprojekt, som nu er ved at blive afrapporteret. Der er imidlertid ikke blot tale om et omfattende forskningsprojekt – der har omkring Demokrati fra Neden været samlet 12 forskere fra specielt Aalborg Universitet, RUC samt Københavns Universitet og Handelshøjskolen i København, bl.a. i regi af det, der i en årrække har været kendt, som COS (Center for Offentlig Organisation og Styling) – der er også tale om et meget ambitiøst projekt.

Hensigten er at sætte fokus på det lokale niveau: »Hvordan og hvor skabes den lokale politik? Hvilken betydning har lokale politiske institutioner for demokratisk kompetence og handlekraft individuelt og kollektivt? Hvilke politiske identiteter opbygges? Hvad betyder samspillet mellem institutioner og identiteter for demokratisk styling?« som det hedder i forordet (V). Det lokale er nemlig med decentralisering og »lokalisering« (en lidt speciel betegnelse for noget, som jeg ikke helt har fundet ud af, hvad er) med til at udfordre nationalstaten fra neden.

Det interessante og ambitiøse ved projektet er, at disse spørgsmål søges besvaret ved at se på den mere uformelle politiske organisering, idet politik defineres bredt »som enhver sammenhæng, hvor en gruppe mennesker er engageret mere eller mindre aktivt (eller passivt) i løsningen af deres fælles anliggender« (VII). Dermed kan projektet ses både som en indirekte kritik af, og som et supplement til den vinkel traditionel statskundskab plejer at følge, dvs. af klassiske studier af politiske eliter, korporatisme m.v. Spørgsmålet er imidlertid, hvor radikalt dette brud er?

Det, som er bogens anliggende, er at sætte kød og blod på et af de nye og for tiden stadig moderigtige begreber, nemlig: governance. Gennem dette begreb eller denne approach bliver det overordnede spørgsmål til et spørgsmål om »Hvordan og i hvilket omfang den lokale politik skabes, besluttes og implementeres gennem forskellige typer af netværk, og i hvilket omfang de formelle politiske institutioner indgår i sådanne netværk? Hvilke (andre) aktører indgår i sådanne netværk, og hvad holder sammen på dem?« (3). Dette undersøges dels i forhold til hvilke muligheder borgerne har

for at få indflydelse, hvilket betegnes som (af)mægtiggørelse og (u)myndiggørelse (som to danske ord for det engelske empowerment), dels i forhold til den demokratiske karakter af governance over for government som styringssystem undersøgt på individniveau såvel som på institutionsniveau. Dette holdes sammen med de reformer, som den offentlige sektor har været udsat for på det seneste, herunder ikke mindst den nyliberalistiske New Public Management reformbestræbelse. Det bliver dermed også muligt at se tre styringssystemer over for hinanden, nemlig government, governance og New Public Management (se f.eks. operationaliseringerne side 63, 74 og 120), og netop at se dem i et styringsperspektiv som et spørgsmål om governability. I diskussionen heraf er det, som gruppen tydeligt påpeger, langt fra sikkert, at en udvikling i retning af mere governance (som den f.eks. kommer til udtryk i brugerråd, bestyrelser og skjulte netværk) er specielt demokratisk sund.

Som det ses, er der her virkelig tale om, at undersøgelsen forsøger på at udfordre vores viden om det lokale demokrati, det formelle demokrati, de bærende institutioner og den politiske kultur. Analysen af de gamle institutioner suppleres med analysen af netværkene, nogle »nye« institutioner. Et prisværdigt træk ved projektet er, at forskergruppen forsøger at skabe klarhed over teoretisk komplicerede begreber, herunder at definere hvad de taler om og undersøger. Således bestemmes politiske institutioner i en Giddens og March & Olsen-tradition som strukturerede og regulerede praksisser, der opstår i situationer, og hvor struktureringen skabes af og skaber individuel og kollektiv adfærd og handling (12).

Projektet ønsker at sætte fokus på grænseoverskridende netværk (typisk netværk, der går på tværs af sektorer såsom staten og det civile samfund) og bliver dermed nødt til også at definere genstandsfelter for politikdannelse, som normalt ville blive betragtet som enten ligegyldige eller som udvandringer af politikbegrebet. Således defineres »politisk kultur« på en måde, så stort set al social aktivitet bliver politisk, og »politisk fællesskab« så det bliver lig det, man finder i sociale grupper eller sociale fællesskaber (17). Hermed gøres alt til politik, og man må spørge, om det er rigtigt og hensigtsmæssigt? Nogle gange synes hangen til at danne nye ord mindre heldig som i kapitel 8, hvor det meget tætte samarbejde mellem det politiske

system og det civile samfund – båret af (netværk af) enkeltpersoner og interessegrupper – betegnes som »fusioneringspolitik«.

Den valgte case-kommune giver rig mulighed for at teste teori og begrebsapparat. For i Skanderborg Kommune gik man tidligt i gang med en omfattende modernisering af det politiske og administrative system, som i den nyliberalistiske tradition skulle adskille politik fra administration, dvs. tvinge politikerne til at tænke mere overordnet/politisk og mindre sagsorienteret (mål- og ramme-styring), og samtidig decentralisere det ledelses-mæssige ansvar, så der ikke var et unødvendigt ledelseslag og administrativt lag mellem den administrerende direktør og de decentrale institutionsledere, som havde fået delegeret ansvaret for ikke bare driften, men også økonomi og personale, så de på samme tid kunne være »herre i eget hus« og byrådets »forlængede arm«. I Skanderborg tog man, som vi også har set det i resten af landet, samtidig borgerne med på råd i brugerråd og bestyrelser samt i forskellige lokale initiativer, hvilket giver mulighed for at studere sådanne i forhold til offentlige institutioner samt erhvervsråd, idrætsklubber og landsbyråd. Dermed blev Skanderborg en testkommune på kombinationen af de tre forskellige styringsprincipper. Både de politiske og de administrative hierarkier var intakte om end ændrede (stat), institutionerne skulle med nye ledelsesansvar drives som selvforvaltede virksomheder (marked), og borgerne skulle med på råd i brugerbestyrelser, ligesom det var lederens opgave at se sig selv som en del af Skanderborg Kommune og lokalsamfundet som helhed (civil samfund).

Bidragene er hver for sig velskrevne og afrundede, og noget af det jeg godt kan lide er, at man her giver sig tid til at fortælle en historie og lader interviewpersonerne træde frem gennem citater. Analyserne er overbevisende og konklusionerne er både håndfaste og nuancerede. Det slås således fast, at politikerne har svært ved at udfylde deres nye roller, herunder øges »oplevelsen af en manglende politisk betydningsfuldhed« (98, interessant formulering ikke?), og de nye brugerbestyrelser og netværk bestemmes som elitære og ekskluderende. Ligeledes konkluderes, at lederne i de kommunale institutioner har det svært med deres nye roller, som med en ny blanding af government og governance ser ud til at isolere dem dobbelt i forhold til tidligere. Om lederne på rådhuset konclu-

deres, at de på en paradoksals måde er repræsentanter for et hierarki, som ønsker at overflodiggøre sig selv, og vogtere af et system, der er organiseret til at behandle simple problemer, som i virkeligheden er komplekse og svært håndterbare. Borgerne »mægtig- og myndiggøres« af uformelt organiserede landsbyråd men netværksbetingelserne har såvel positive som negative virkninger, ligesom case-eksemplerne vedrørende de forskellige politiknetværk omkring erhvervs politik, aktivering, et kulturhus og en lokal håndboldklub viser netværkenes inklusion af i forvejen politisk aktive borgere – og eksklusion af de ressourcessvage. Mens de første mægtig- og myndiggøres, afmægtig- og umyndiggøres de øvrige er konklusionen (hvorvidt det sidste er rigtigt – altså hvorvidt de, der ikke er med i netværkene nødvendigvis bliver mere umyndige og afmægtige – er jeg dog ikke så sikker på). Netværkene holdes sammen på forskellig vis f.eks. af henholdsvis gensidig afhængighed (det erhvervspolitiske netværk) og tilid (aktiveringsnetværket), men det gælder alle netværkene, at de hviler på en fælles forståelse af den lokale kontekst og et derværende »lokalt skæbnefællesskab«. De klassiske forestillinger om demokrati og politik som noget, der drejer sig om at etablere det gode samfund og sikre almenvellets interesser, har det alligevel skidt – snævre egeninteresser og selvoptagethed præger engagementet. Men, som det påpeges i kapitel 11, så har både government og governance sine eksklusionsproblematikker. Vi er med dette studie kommet godt omkring og dybt ned i det lokale politiske liv i en kommune.

Men nu skal en anmeldelse jo også forholde sig til svaghederne. I flere sammenhænge undres man over, at der ikke er referencer til den hidtidige og nutidige forskning på området. Det gælder bl.a. i kapitel 4, 5 og 6 vedr. ledelse, hvor der savnes referencer til ledelsesteori, herunder teori om politisk ledelse og ledelse i det offentlige samt til studier heraf. Det gælder kapitel 7, som drejer sig om »erhvervs politik som helhedspolitik«, men hvor der savnes referencer til teori om og forskning i erhvervs politikens genstandsfelt og til regional erhvervsudvikling. Ligesom man i kapitel 8 og 9 må undres over, at det kan lade sig gøre at beskæftige sig med interessegrupper og frivillige organisationer i forhold til det politiske system uden at referere til den ganske omfattende nutidige forskning herom – det er ikke gjort med de idelige referencer til sig selv og hinanden endsige til

March og Olsen eller Laclau. De kan være meget gode at referere til med henblik på at sætte en overordnet ramme, men har ikke svar på alle spørgsmål og ikke som deres anliggende at se specifikt på f.eks. frivillige organisationer. Det skal dog retfærdigvis siges, at Putnams seneste storværk samt Almond and Verbas gamle er nævnt – men det bruges ikke til noget.

Det, jeg siger, er ikke, at forfatterne i denne bog ikke er reflekterede, det er de, ja de er endog befriende selvkritiske. Det sker blot ligesom inden for et lukket univers bortset fra det indledende kapitel, som forsøger på at forholde sig til den øvrige politologi; men her fremgår det desværre tydeligt, at man skriver sig op imod nogle delvist falske fjendebilleder af politologer, som ikke skulle have haft sans for, at netværk betyder noget i politik. Jeg ved ikke hvem det er, som ikke interesserer sig for magtfulde og indflydelsesrige enkeltpersoner og grupper af personer.

Hvad værre er, mens jeg er overbevist om, at de enkelte analyser og konklusioner er på sikker grund, så tvivler jeg på, om projektets overordnede diagnose af en udvikling over tid er korrekt – projektet savner jo også før-målinger. Dvs. forestillingerne om, at der er blevet mere governance og mindre government over tid, forekommer mig stadig at være et postulat (se f.eks. side 19, 34 og 307). Det eneste, der er sikkert, som et nyt fænomen, der peger i retning af governance, er brugerbestyrelserne og nogle folkelige høringer, og spørgsmålet er, hvor afgørende disse er i vurderingen af det lokale demokrati som helhed. Hvis vi anlægger et længere historisk perspektiv, så er jeg langt fra sikker på, at politikken ikke altid er blevet til igennem både formelle og uformelle institutioner og netværk, og at hvis der er noget, der er kommet til at fylde mere op gennem forrige århundrede, så er det government. Dette gælder sikkert også, hvis perspektivet kun er de sidste 30-40 år. Her forekommer hypotesen om magtens multicentrering m.v. på centralstatsligt niveau, som den såkaldt forhandlingsøkonomiske approach forsøgte at argumentere for i værker fra slutningen af 1980'erne og op gennem 1990'erne, bedre dokumenteret.

Afgørende er hvorvidt projektet tilføjer noget nyt. Når bortses fra hvad brugerbestyrelser, politisk administrative reformer samt de nye politikerroller og administrative lederroller medfører, er der

vel nærmere tale om en nuancering og en dokumentation af noget, vi allerede vidste i forvejen. Ja, man må faktisk spørge om dette, frem for at være et radikalt brud med hidtidig politologisk forskning, ikke blot er endnu et godt og grundigt studie af »Who governs?«, hvor de lokale eliter analyseres i et netværksperspektiv (men hvor der er meget lidt bottom up)?

Når dette er sagt, bliver jeg nødt til at indrømme det lige ud: lige så skeptisk jeg tidligere har været både over for, hvorvidt governancebegrebet kunne benyttes til konkrete analyser, og til hvorvidt fordanskninger af engelske glosser såsom empowerment til (af)mægtig og (u)myndiggørelse var særlig velegnede til at belyse den demokratiske tilstand i et bottom-up-perspektiv, lige så overbevist er jeg nu om, at det kan lade sig gøre at operationalisere denne teoretiske approach og få noget frugtbart ud af det.

Der er tale om et projektdesign og en gennemførelse, som må aftvinge respekt – et grundigt forsøg på at tage sig selv på ordet og gennemføre en undersøgelse til bunds på egne teoretiske og modelmæssige præmisser. Studierne af eliter og interessegrupper har tidligere været kaldt noget andet, bl.a. korporatisme og forhandlingsøkonomi. Nu er dette blevet analyseret grundigt i case-studier på lokalt plan gennem governancebegrebet.

Jeg glæder mig til at følge fortsættelsen. For det vil være interessant at få nogle opfølgende studier, som både forsøger at gå tilbage i historien, og som følger den senere udvikling, så det kan lade sig gøre at sige noget om udvikling over tid.

Professor Kurt Klaudi Klausen
Institut for Statskundskab
Syddansk Universitet, Odense

Peter Egemose Grib:
Partisystemet under forandring

København: Forlaget Politiske Studier. 2000. 239 sider. Kr. 150.

Denne bog er oprindeligt et speciale fra Københavns Universitets Institut for Statskundskab. Specialet er med god ret og forskningsrådsstøtte

fra DemokratiProjektet (SSF) nu blevet gjort tilgængeligt for en større læserkreds.

Peter Egemose Grib har sat sig for på et dansk empirisk materiale at efterprøve anvendeligheden af den italiensk-amerikanske politolog Giovanni Sartori's typologi og teoriske overvejelser om partisystemer og deres forandring. Sartoris nu klassiske bog fra 1976, *Parties and party systems* – a framework for analysis, indeholdt en partisystemtypologi, som altid i en dansk sammenhæng har givet anledning til diskussion. Omend de fleste er enige om, at det danske partisystem i forbindelse med det dramatiske folketingsvalg i 1973 overgik fra at være »begrænset pluralistisk« til at være »ekstremt pluralistisk«, alene fordi antallet af relevante partier forøgedes væsentligt og varigt, så kan det diskuteres, om der samtidig skete en kvalitativ forandring i dansk politik. Blev de ideologiske afstande i partisystemet større? Ændrede konkurrencen mellem partierne sig i bestemte retninger, så man eventuelt kunne tale om centrifugale tendenser i partisystemet? Bevægede man sig, igen med Sartoris ord, fra »moderat pluralisme« til den langt mere problematiske tilstand »polariseret pluralisme«? Var man, med andre ord, dengang på vej mod de »italienske tilstande«, som spillede så stor en rolle i Sartori's egen teoretisering om partisystemer og deres udvikling.

Dette er ikke uvæsentlige problemstillinger, hvis besvarelse kan få centrale implikationer, såvel for forståelsen af dansk politik som for vurderingen af Sartoris typologi. Forfatteren er her gået på krum hals. Han har loyalt fremlagt og diskuteret Sartoris tanker, og derefter har han sammenholdt et række operationaliserede forventninger med et stort dansk datamateriale. Hans resultat kan resumeres som et benægtende svar på det lige stillede spørgsmål. Bortset fra perioden 1973-78, der jo var ganske enestående i dansk politisk historie, er det næppe rimeligt at karakterisere partikonkurrencen i slutningen af det 20. århundrede som polariseret. Om den i det hele taget lader sig indfange af Sartori's typologi er i virkelighedens verden et stort spørgsmål. Dette lidt negative standpunkt er der nok andre, der har indtaget før. Peter Egemose Grib fører en forskningstradition videre, mere end han begynder på noget helt nyt, men han gør sit arbejde overbevisende.

Vor forfatter er altså gået grundigt til værks. Enhver sten er blevet vendt. Først har han med mas-

ser af afstemningsdata eftervist, at danske partier overvejende optræder som enhedsaktører. Brud på partisammenholdet var som bekendt yderst sjældent før 1973, men også i tiden derefter giver det absolut mest mening at se folketingsgrupperne som sammenhængende og disciplinerede enheder. Dernæst har Peter Grib også overbevisende bekræftet, at man – fortsat – med fordel kan karakterisere det parlamentariske partisystem som overvejende én-dimensionalt. Dermed opfyldes de vigtigste af de forudsætninger, som Sartoris typologi bygger på. Endelig viser hans omfattende analyser af de forskellige afstemningsmønstre, at der er en betydelig struktur og konsistens i partiernes adfærd over tid. Om han har belæg for alle de slutninger om ideologiske afstande, som han faktisk drager ud fra observation af afstemningsadfærd alene, er dog nok diskutabelt. Nogle af overvejelserne omkring den Sartorianske teoribygning er også vel hårtrukne. Men det er kun mindre problemer i forhold til hovedindtrykket af en vel gennemført empirisk analyse.

Indsamlings- og beregningsarbejdet har især været formidabelt. Forfatteren har undersøgt skæbnen for næsten 10.000 lov-, beslutnings- og dagsordenforslag fra årene 1973-94, og data om ca. 5.000 af dem indgår som grundlag for hans 22 diagrammer og 44 tabeller. Hermed er nok også antydnet, at læsningen ikke er lystlæsning hele vejen igennem. Lidt mere redaktionel hjælp og lidt mere arbejde med finpudsning ville have hjulpet. Mange gentagelser og anden sproglig tomgang kunne have været fjernet, og det ville ikke have skadet læsbarheden. Til gengæld må det så siges, at man sjældent finder et bedre dokumenteret ræsonnement. Af betydning er det også, at mange af de omfattende tabeller og oversigter umiddelbart kan finde anvendelse i flere andre sammenhænge, ved undervisning og i forbindelse med den fortsatte forskning. Der er tale om en bog, som nok mest vil appellere til særligt fagkyndige inden for parti- og parlamentsforskningen, men studerende vil også kunne finde megen inspiration.

Professor Mogens N. Pedersen
Institut for Statskundskab,
SDU: Odense Universitet